

Detlef Nolte

## **Das politische System: Verfassung und Verfassungspraxis**

Die heute gültige chilenische Verfassung ist im März 1981 in Kraft getreten. Sie setzt die nur kurzfristig – während der so genannten “parlamentarischen Republik” (1890-1925) – unterbrochene Tradition von Präsidialverfassungen fort. Ein erster Verfassungsentwurf wurde bereits im Oktober 1978 von einer Expertenkommission (*Comisión de Estudios de la Nueva Constitución*) vorgelegt, die von der damals regierenden Militärjunta eingesetzt worden war. Der Kommissionsentwurf wurde nachfolgend von Staatsrat (*Consejo de Estado*), den die Militärs gleichfalls als ziviles Beratungsorgan geschaffen hatten,<sup>1</sup> überarbeitet und von Pinochet und der Militärjunta noch einmal grundlegend revidiert. Der endgültige Verfassungstext wurde anschließend im September 1980 in einem umstrittenen Plebiszit angenommen.

Der Text spiegelt einerseits Kontinuitätslinien mit der vorausgegangenen Verfassung von 1925 wider und greift vorausgegangene Reformvorschläge aus den 60er und 70er Jahren auf. Andererseits enthält die neue Verfassung Elemente, mit denen aus der Sicht der Militärs und ihrer zivilen Unterstützungsgruppen negative Entwicklungen unter der vorausgegangenen Verfassung, vor allem während der Präsidentschaft von Salvador Allende (1970-73), korrigiert werden sollten.<sup>2</sup> So sollte z.B. ausgeschlossen werden, dass wieder ein Präsident nur mit einer relativen Mehrheit der Wählerstimmen an die Macht gelangt. Es sollten Kontrollmechanismen gegen Gesetzesverstöße oder Verfassungsverletzungen der Exekutive verankert und insgesamt einer übermäßigen Politisierung von Wirtschaft und Gesellschaft vorgebeugt werden. Mit der Verfassung sollte der Status quo einer Marktwirtschaft mit weitreichenden Garantien für das Privateigentum abgesichert werden. D.h., die Verfassung enthält viele Veto-Punkte, mit denen umfassende wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Neuerungen erschwert werden. Die Verfas-

---

<sup>1</sup> Siehe zu den zivilen Beratungsorganen und zur institutionellen Struktur des Militärregimes in der Phase der Verfassungsgebung grundlegend Barros (2002).

<sup>2</sup> Die Erfahrungen der Allende-Zeit spielten eine wichtige Rolle bei den Diskussionen der *Comisión de Estudios de la Nueva Constitución* (siehe Barros 2002: 227-229).

sung von 1980 ist insofern nicht politisch neutral, sondern spiegelt die damaligen gesellschaftlichen und politischen Machtverhältnisse wider.

Bei der Diskussion über die aktuelle chilenische Verfassung – vor allem hinsichtlich der Stärkung der präsidentiellen Kompetenzen auf Kosten des Parlaments – wird häufig übersehen, dass etliche in diese Richtung weisende Reformen auf die Zeit vor dem Militärputsch zurückgehen. So wird bereits seit Mitte der 60er Jahre ein Einflussverlust des Parlaments konstatiert, dessen Höhepunkt die Verfassungsreformen von 1970 darstellten, aufgrund derer der Kongress an Protagonismus verlor. Dies war das Ergebnis eines technokratischen Politikansatzes, der darauf abzielte, partikularistische Elemente in der Politik zurückzudrängen und mehr Entscheidungsmacht im Präsidentenamt zu konzentrieren. Dies gilt insbesondere für den Gesetzgebungsprozess und in Haushaltsfragen. Der damalige Präsident Eduardo Frei und einige seiner engsten Mitarbeiter äußerten sich damals in einem quasi offiziellen Verfassungskommentar überaus euphorisch über die Implikationen der Verfassungsreform, insbesondere hinsichtlich des exklusiven Initiativrechts des Präsidenten in vielen Bereichen, der Möglichkeit der Delegation von Gesetzgebungskompetenzen an die Exekutive und der erweiterten Einflussmöglichkeiten des Präsidenten auf den Gesetzgebungsprozess.<sup>3</sup>

Als Ergebnis der Verfassungsreformen von 1970 kamen dem chilenischen Präsidenten nach der klassischen Studie von Carey/Shugart (1992: 155), die 44 Präsidialverfassungen vergleicht, die bei weitem umfassendsten Kompetenzen im Gesetzgebungsprozess zu. Die Kompetenzen wurde als weitreichender eingestuft als die in der Verfassung von 1980 verankerten. Deshalb sollte auch nicht verwundern, dass sich in einer 1971 veröffentlichten Studie über den chilenischen Senat Formulierungen über die “considerable formal powers” des Präsidenten nach der damals gültigen Verfassung finden, die sich ohne weiteres auch auf die aktuelle Verfassung beziehen lassen:

---

<sup>3</sup> Neun Jahre nach der Verfassungsreform und den Erfahrungen der Allendezeit sowie des Militärputsches wird diese von Valenzuela/Wilde (1979: 204/211-213) sehr kritisch bewertet: “Congress had been dealt a severe blow by constitutional reforms adopted before Allende’s election in the closing days of the Frei administration. ... It would be a serious oversimplification to argue that the reduction of the role of Congress led to the breakdown of Chilean democracy ... When congressional politicians lost the capacity to deliver concrete favors, they lost ground within the party organizations to other elites who traded in more symbolic currencies. When Congress lost its particularistic functions, the territorial cleavages that cut across the system lost salience and were overwhelmed by those along more economic lines, above all the cleavage of class.”

The president may classify certain legislation urgent, thereby setting a time limit in which Congress must pass the bill. He also has 'exclusive' areas of initiative – for example, in proposing the annual budget – and Congress is supposedly limited to reducing the requested expenditures of funds. Congress may also grant extraordinary powers to the executive in emergency situations, and he has wide veto powers (Agor 1971: 7).

### **1. Verfassungsgebung und erste Verfassungsreformen**

Mit der Verfassungsgebung verfolgten die seit 1973 herrschenden Militärs im Jahr 1980 mehrere unmittelbare Ziele: so sollte die Militärherrschaft nach Außen und nach Innen legitimiert, die interne Machtbalance zwischen der Junta und General Pinochet festgeschrieben (Barros 2002) und die Diktatur der Militärs hinter einem konstitutionellen Schleier fortgeführt werden. So war in der Verfassung zwar ein Zeithorizont für den Übergang zu einer eingeschränkten Demokratie im Jahr 1989 bzw. 1990 festgelegt, gleichzeitig wurden bis zu diesem Zeitpunkt, d.h. für weitere acht Jahre, durch Übergangartikel weite Teile der Verfassung außer Kraft gesetzt. Weder waren die bürgerlichen und politischen Grundrechte ausreichend garantiert, noch durften zentrale Institutionen eines demokratischen Systems – wie Parteien und Parlament – funktionieren. Eine der wenigen Einschränkungen bestand darin, dass die Militärs die Verfassung nicht unilateral, sondern nur über ein erneutes Plebiszit modifizieren konnten, und bei der Umsetzung der Verfassung theoretisch der Kontrolle durch das Verfassungsgericht unterlagen (Barros 2001: 18-21).<sup>4</sup> Nur sehr langsam erließ die Militärjunta die wesentlichen Ausführungsgesetze zur Verfassung,<sup>5</sup> manche erst kurz vor der Machtübergabe an eine Zivilregierung, die diesen dann nur sehr schwer über qualifizierte Mehrheiten modifizieren konnte. Rückblickend kann man feststellen, dass es den Militärs mit der Verfassungsgebung während der achtziger Jahren gelang, ihre Herrschaft auch in schwierigen Phasen – wie beispielsweise während der Wirtschaftskrise und der sozialen Proteste der Jahre 1983-1984 – abzusichern und die Regimeopposition Schritt für Schritt deren Spielregeln zu unterwerfen (Krumwiede/Nolte 1988).

<sup>4</sup> Das Verfassungsgericht nahm im März 1981 seine Arbeit auf. Seit Ende 1985 hat es mit einigen Entscheidungen dazu beigetragen, die Transparenz und Chancengleichheit im Hinblick auf das Plebiszit von 1988 zu verbessern (siehe Barros 2001: 20-23).

<sup>5</sup> Nach Barros (2001: 19) erleichterte die vorgesehene, schrittweise Implementierung der Verfassung die Konsensbildung innerhalb der Streitkräfte und ihrer zivilen Unterstützungsgruppen, da je nach Umsetzung der Verfassung stärker liberale oder autoritäre Züge zum Tragen kommen konnten. Bis dahin konnte alle Sektoren hoffen, dass letztlich ihre Verfassungsauslegung sich durchsetzen wird.

Das Plebiszit, mit dem das Militärregime die neue Verfassung zu legitimieren trachtete, genügte demokratischen Ansprüchen nicht: So gab es keine Wahlregister, da diese nach dem Putsch 1973 vernichtet worden waren; die Abstimmung wurde in einem Klima politischer Repression durchgeführt; die Opposition hatte keine Möglichkeit konkurrierende Verfassungsvorstellungen in den Medien vorzustellen; ein Sieg des Neins hätte keine Ablösung des Regimes, möglicherweise sogar eine Verhärtung impliziert; die Zustimmung zur Verfassung war an die Zustimmung zu den Übergangsartikeln, die diese für acht Jahre weitgehend außer Kraft setzten, gekoppelt; die Auszählung wurde vom Regime kontrolliert und es gibt Indizien für Manipulationen. Die Verfassung wurde deshalb von der Opposition nicht als legitim anerkannt. Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass das Militärregime im wirtschaftlichen Boom-Jahr 1980 unter erheblichen Sektoren der chilenischen Bevölkerung, vielleicht sogar der Mehrheit der Bevölkerung Zustimmung fand. Es kann allerdings bezweifelt werden, ob das offizielle Ergebnis einer Zustimmungsrates von 67% die tatsächliche Stimmabgabe wiedergibt.

Die Verfassung von 1980 war ursprünglich auch eine Verfassung, die auf eine mögliche demokratische Legitimierung der Herrschaft General Pinochets in den neunziger Jahren, nach einem erfolgreichen Plebiszit im Jahr 1988 ausgelegt war. Dies erklärt u.a. die starke Stellung des Präsidenten gegenüber einem Kongress, dessen Amtssitz von der Hauptstadt Santiago in die Hafenstadt Valparaiso verlegt wurde. Es wäre allerdings falsch, die Verfassung allein als Werkzeug General Pinochets zu sehen:<sup>6</sup> Einerseits war die Verfassung (einschließlich der Übergangsartikel) auch das Ergebnis von Konflikten und Kompromissen innerhalb der Militärjunta, bei denen sich nicht immer die Position von Pinochet durchsetzte.<sup>7</sup> Andererseits spiegeln die permanenten Artikel der Verfassung nicht allein die Interessen der militärischen Machthaber, sondern auch die ihrer zivilen Unterstützungsgruppen und der mit ihnen verbündeten Politiker und Staatsrechtler wider. Diese wollten ihre Interessen auch beim alternativen Szenario einer Regierungs-

---

<sup>6</sup> Dies ist die in der wissenschaftlichen Literatur vorherrschende Interpretation (siehe u.a. J. S. Valenzuela 1998). Eine abweichende Interpretation findet sich bei Barros (2002), dessen Analyse u.a. auf einer Auswertung von Sitzungsprotokollen der Verfassungskommission und der Militärjunta basiert. Siehe auch Huneeus (2000: 230-245).

<sup>7</sup> "The political decision to enact a constitution emerged out of conflicts over the duration and permanency of military rule that arose from Pinochet's repeated attempts to undermine the Junta. The history and substance of the constitution also reveal that Pinochet's alleged dominance of the constitution-making process was largely a myth" (Barros 2002: 214).

übernahme durch oppositionelle Kräfte im März 1990 oder zu einem späteren Zeitpunkt gewahrt sehen.

Diesem Ziel dienten verschiedene Mechanismen: die Schwächung der Legislative und die Relativierung der demokratischen Repräsentation (a) durch ein Wahlrecht, das die Herausbildung von verfassungsändernden Mehrheiten erschwerte, und (b) durch die teilweise Ernennung von Senatoren. Dazu kommen spezifische Mehrheiten für bestimmte Gesetzesmaterien, autonome Behörden wie die Zentralbank, eine starke Stellung von Justiz und Militär einschließlich eines militärisch-politischen Organs – dem Nationalen Sicherheitsrat –, mit denen den Unwägbarkeiten des zukünftigen Mehrheitswillen der Wähler begegnet und gegebenenfalls der Entscheidungsspielraum von Parlamentsmehrheit und Präsident eingeschränkt werden sollten. Das Anliegen der an der Ausarbeitung der Verfassung beteiligten Staatsrechtler und der Militärjunta, eine Wiederholung der Erfahrungen der Regierungszeit von Allende zu verhindern – d.h. dass ein Präsident, der nur von einer Minderheit unterstützt wird, den Status quo verändert und sich dabei über verfassungsmäßige Einschränkungen hinwegsetzt –, führte dazu, dass auch dem Präsidenten der Pinochet-Verfassung ein enges Korsett angelegt wurde.

Nach den Übergangsartikeln der Verfassung konnte die Militärjunta 1988 einen Kandidaten für die Präsidentschaftsperiode bis 1989-1996 nominieren, über den die Wähler dann nur mit Ja oder Nein entscheiden konnten. Erst im Fall einer Niederlage des Regimekandidaten war ein Jahr später der Weg für freie Wahlen offen. Für niemanden überraschend nominierten die Militärs General Pinochet, der das Plebiszit im Oktober 1988 mit 43% Ja-Stimmen gegen 55% Nein-Stimmen verlor und das Ergebnis aufgrund mangelnder Unterstützung für einen erneuten Staatsstreich durch die anderen Teilstreitkräfte und des massiven Drucks der US-Regierung auch anerkennen musste.<sup>8</sup> Damit kam aus der Sicht der Anhänger des Militärregimes weniger den verfassungsmäßigen Kompetenzen eines starken Präsidenten (falls Pinochet gewonnen hätte) als den Blockade- und Kontrollmechanismen gegenüber einem Mitte-Links-Präsidenten Bedeutung zu.

Zwar versuchten die Oppositionsparteien nach der Niederlage General Pinochets im Plebiszit, Druck auf das Regime auszuüben, um eine grundlegende Reform der Verfassung durchzusetzen, sie hatten damit aber nur be-

---

<sup>8</sup> Siehe die Ausführungen des ehemaligen Mitglieds der Junta, General Fernando Matthei (Arancibia/de la Maza 2003: 403-410) und die auf Informationen der US-Botschaft in Santiago und des US-Geheimdienstes beruhende Darstellung bei Kornbluh (2003: 422-428).

grenzten Erfolg. Zugleich hat die Zustimmung der Opposition zu Verfassungsreformen, deren Annahme in einem dieses Mal transparenten Plebiszit – wie bereits die Teilnahme der Opposition am Plebiszit über die Verlängerung der Amtszeit von General Pinochet – die Verfassung zumindest indirekt legitimiert. Dies ist das Argument, das von den Anhängern des Militärregimes in den Diskussionen über weitergehende Verfassungsreformen immer wieder vorgetragen wird. Allerdings hatte die damalige Regimeopposition keine Alternative, als sich auf die Spielregeln des Regimes einzulassen, um den Demokratisierungsprozess nicht zu gefährden. Schließlich kann die Herausgabe der Geldbörse während eines Raubüberfalls, um wieder aus dieser gefährlichen Situation herauszukommen, auch nicht nachträglich als Zustimmung zum Verbrechen gewertet werden.

Die Reform von 1989 hat der Verfassung zwar einige Schärfen genommen, aber ihre Grundprinzipien nicht verändert. Die Verfassungsreform mit ihren insgesamt 54 Änderungen wurde am 30. Juli 1989 angenommen. Die reformierten oder aufgehobenen Verfassungsartikel dokumentieren den autoritären Charakter des ursprünglichen Verfassungstextes:<sup>9</sup>

- Aufgehoben wurde das Verbot von Gruppen, die Doktrinen vertreten, die totalitär sind, auf dem Klassenkampf basieren, Gewalt propagieren, oder der Familie schaden, wobei bereits Meinungen und nicht erst Handlungen sanktioniert werden konnten. Mitglieder von Organisationen, die durch das Verfassungsgericht für illegal erklärt worden waren, sollten für bis zu zehn Jahren ihre politischen Rechte verlieren. Damit wäre eine rechtliche Handhabe gegeben gewesen, die chilenischen Linksparteien und ihre wichtigsten Repräsentanten dauerhaft vom politischen Prozess auszuschließen. Die reformierte Verfassung (Art. 19 Abs. 15) erklärt zum Schutz der pluralistischen Ordnung Organisationen für verfassungswidrig (worüber im Einzelfall das Verfassungsgericht entscheiden muss), deren Ziele oder Handlungen gegen die demokratische Ordnung gerichtet sind, die ein totalitäres Regime errichten wollen und die für Gewalt eintreten oder diese ausüben.
- Aufgehoben wurde durch die Verfassungsreform der Artikel, der eine gleichzeitige Mitgliedschaft in Parteien und Interessenorganisation ver-

<sup>9</sup> Der ehemalige Justizminister Francisco Cumplido (2000: 321) schreibt dem ursprünglichen Verfassungstext die Funktion eines *cerrojo constitucional* (Verfassungsriegel) zu, mit dem ein autoritärer Präsidialismus geschützt und jegliche Verfassungsreform verhindert werden sollte.

bot (nach der Reform ist nur noch die gleichzeitige Ausübung von Führungsämtern verboten). Auch damit sollten die Linksparteien, aber auch die Christdemokraten (mit ihrer Verwurzelung im Gewerkschaftssektor) geschwächt werden.

- Abgemildert wurden die Notstandskompetenzen des Präsidenten, so wurde u.a. die Möglichkeit abgeschafft (auf die während der Militärherrschaft häufig zurückgegriffen worden war), chilenische Staatsbürger des Landes zu verweisen oder ihnen die Einreise zu verweigern.
- Ein Erfolg für die damalige Regimeopposition war die Ergänzung von Art. 5 der Verfassung, mit dem die Respektierung der Menschenrechte als Grenze staatlicher Machtausübung anerkannt wird und – neu – die Staatsorgane darauf verpflichtet werden, die von Chile ratifizierten internationalen Menschenrechtskonventionen zu respektieren und durchzusetzen. Dies hat den Handlungsspielraum der Justiz bei der strafrechtlichen Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen erweitert.
- Ursprünglich sollten nur 26 Senatoren gewählt und neun ernannt werden. Durch die Verfassungsreform wurde die Zahl der gewählten Senatoren auf 38 erhöht.
- Der Präsident sollte einmal während seiner Amtszeit das Abgeordnetenhaus auflösen dürfen.<sup>10</sup> Auch dieser Artikel wurde durch die Verfassungsreform aufgehoben.
- Die Kompetenzen des Nationalen Sicherheitsrates wurden abgemildert und seine Zusammensetzung wurde verändert. Den vier Oberkommandierenden der Streitkräfte steht jetzt eine gleich große Zahl Zivilisten gegenüber. Mehrheitsentscheidungen im Nationalen Sicherheitsrat bedürfen dadurch der Zustimmung von mindestens einem der zivilen Mitglieder. Während er nach dem ursprünglichen Verfassungstext gegenüber allen in der Verfassung vorgesehenen Organen Empfehlung aussprechen konnte, kann der Nationale Sicherheitsrat nach der Verfassungsreform seine Meinung nur noch gegenüber Präsident, Kongress und Verfassungsgericht kundtun.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Ein von Präsident Salvador Allende im Oktober 1970 an seine Berater in Auftrag gegebener Vorschlag zur Reform der Verfassung enthielt u.a. die Möglichkeit, dass der Präsident einmal während seiner Amtszeit das Parlament und Neuwahlen ausschreiben kann (siehe Garcés 1976: 161-162).

<sup>11</sup> Nach dem ursprünglichen Verfassungstext hatten sich die Streitkräfte durch diesen und andere Verfassungsartikel als eine Art "vierte Gewalt" oder "militärische Gewalt" neben

- Leicht modifiziert wurde die Schwelle für Verfassungsreformen. So muss ein Veto des Präsidenten gegen eine bereits vom Parlament verabschiedete Reform nicht mehr mit einer 3/4-Mehrheit überstimmt werden (zur Erinnerung: nach dem ursprünglichen Verfassungstext waren mehr als ein Viertel – 9 von 35 – der Senatoren ernannt), sondern nur mit einer 2/3-Mehrheit. Verfassungsreformen, welche die Machtverteilung zwischen Kongress und Präsident betreffen, sollten nach dem ursprünglichen Verfassungstext nur mit Zustimmung des Präsidenten verabschiedet werden können. Der Kern der Verfassung – einschließlich der Artikel zum Nationalen Sicherheitsrat und den Streitkräften – sollte nur nach der Verabschiedung (wieder nur mit Zustimmung des Präsidenten) durch zwei aufeinander folgende Kongresse möglich sein.

Weitere Verfassungsreformen wurden in den neunziger Jahren vorgenommen, zu deren wichtigsten die Demokratisierung der Gemeinden (1991), die Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten (1994) und die Veränderung des Wahlmodus der Richter am Obersten Gerichtshofs wie auch die Schaffung einer eigenständigen Staatsanwaltschaft (1997) gehören.<sup>12</sup>

Für eine grundlegende Reform der Verfassung fehlten die politischen Mehrheiten und der politische Wille. Noch während der Pinochet-Diktatur waren Alternativen zur Präsidialverfassung ausgearbeitet worden, die auf eine parlamentarische Demokratie oder ein semi-präsidentielles System (so der Vorschlag des *Grupo de Estudios Constitucionales*; siehe auch Fernández 1991) abzielten. Nach der Rückkehr zur Demokratie setzte das Abgeordnetenhaus eine *Comisión Especial del Régimen Político Chileno* ein, in deren Abschlussbericht eine kritische Analyse der chilenischen Präsidialdemokratie vorgenommen wird und Alternativen diskutiert werden. Die Vorschläge bleiben aber dann sehr vage und allgemein im Hinblick auf eine Modernisierung des politischen Systems zur Perfektionierung der chilenischen Demokratie (Garretón 2003: 195-196). Seitdem ist die Diskussion über eine grundlegende Reform des chilenischen politischen Systems abge-

---

Exekutive, Legislative und Judikative konstituiert. Diese Konzeption wurde durch die Verfassungsreform eindeutig abgemildert (vgl. Cumplido 2000: 319/321/324-325).

<sup>12</sup> Durch eine weitere Verfassungsreform (Übergangsart. 31) wurde dem Präsident das Recht eingeräumt, Personen zu begnadigen, die vor 1990 wegen Terrorismus verurteilt worden waren. Nach Art. 9 der Verfassung ist dies für Fälle, die sich danach ereigneten, nicht möglich. Erst aufgrund dieser Verfassungsreform konnten nach der Rückkehr zur Demokratie eine Vielzahl von politischen Häftlingen, vor allem solche, die wegen Gewalttaten verurteilt worden waren, freigelassen werden.



flaut, nur in akademischen Kreisen lebt die Debatte über eine parlamentarische oder semi-präsidentielle Option zuweilen noch auf.

Eine Interpretation der aktuellen Verfassung kann sich nicht allein auf den Verfassungstext beschränken, zusätzlich muss auf die Ausführungs- und Auslegungsgesetze eingegangen werden, die in bestimmten Bereichen – z.B. beim Wahlrecht – aus den Verfassungsvorgaben erst konkrete institutionelle Regelungen entstehen lassen. Diese Gesetze benötigen zu ihrer Modifikation einer ähnlich großen Mehrheit wie Verfassungsreformen (2/3-Mehrheit). Die chilenische Verfassung nimmt dabei eine Zweiteilung vor. Den so genannten Verfassungsorgangesetzen (*leyes orgánicas constitucionales*) kommt die Aufgabe zu, gewissermaßen komplementär zur Verfassung deren Vorgaben umzusetzen und weiterzuentwickeln. Sie bedürfen zu ihrer Verabschiedung oder Modifizierung jeweils einer Mehrheit von 4/7 aller Senatoren und Abgeordneten. Bevor sie in Kraft treten können, muss außerdem das Verfassungsgericht präventiv über die Verfassungsmäßigkeit entscheiden. Über Verfassungsorgangesetze sind geregelt Struktur, Aufgaben und Funktionsweise: der Zentralbank, des Verfassungsgerichts, der Staatsanwaltschaft, der obersten Verwaltungskontrollbehörde (*Contraloría General*), der Staatsverwaltung, des Kongresses, der Wahlbehörden, der Wahlorganisation und des Wahlrechts, der regionalen Entwicklungsräte und der Regionalregierungen, der Gemeinden, der Polizei, der Streitkräfte, des Ausnahmezustandes, der politischen Parteien, des Erziehungswesens sowie von Konzessionen im Bergbau. Alle Verfassungsorgangesetze wurden von der Militärjunta noch vor Antritt einer demokratischen Regierung verabschiedet, die diese im Einzelfall nur nach langwierigen Verhandlungen mit den Oppositionsparteien, die dem Militärregime nahegestanden hatten, modifizieren konnte.

Daneben sieht die Verfassung auch noch verfassungsauslegende Gesetze vor, die einer 3/5-Mehrheit in beiden Kammern bedürfen und gleichfalls vor ihrer Verabschiedung einer Kontrolle durch das Verfassungsgericht unterliegen. Derartige Gesetze sind bisher noch nicht verabschiedet worden; zumal die Verfassung für viele Bereiche zu ihrer Auslegung Organgesetze vorschreibt. Für wichtige Gesetzesmaterien sieht die Verfassung außerdem ein *quorum calificado*, d.h. jeweils die absolute Mehrheit aller im Amt befindlichen Abgeordneten und Senatoren vor. Dieses Quorum betrifft Bereiche wie Eingriffe in die Eigentumsrechte, Gesetze zur Terrorismusbekämpfung, zur Waffenkontrolle, zu Verstößen gegen die nationalen oder die Staatsinteressen, Gesetze zur Einführung oder Abschaffung der Todesstrafe, Sozialversicherungsgesetze, Gesetze zur Einrichtung von Staatsbetrieben sowie zur

Organisation, zu den Kompetenzen und zu den Funktionen des Nationalen Fernsehrates.

## 2. Territorialer Staatsaufbau: Dezentralisierter Einheitsstaat

Nach der Verfassung ist Chile ein Einheitsstaat, dessen Territorium sich in 13 Regionen, 51 Provinzen und 342 Gemeinden aufgliedert und dessen Verwaltung dekonzentriert und dezentralisiert ist. Der Anspruch, ein Einheitsstaat zu sein, der aus chilenischer Sicht eine starke Zentralgewalt impliziert, setzen einer politischen Dezentralisierung enge Grenzen. Zwar werden die Bürgermeister und Gemeinderäte alle vier Jahre direkt gewählt, die territorialen Zwischeninstanzen werden jedoch nicht von den Bürgern über Wahlen bestimmt. So ist der *Intendente* der unmittelbare Repräsentant des Präsidenten in den Regionen und wird von diesem ernannt und entlassen. Gleiches gilt für die Gouverneure (*gobernadores*) auf der Ebene der Provinzen. Daneben gibt es als Repräsentationsorgane auf der Ebene der Regionen einen Regionalrat (*Consejo Regional*), dem neben dem *Intendente* eine variable Zahl von Mitgliedern angehören, die von den Gemeinderäten in der Region gewählt werden (selbst aber keinem Gemeinderat angehören dürfen); und auf der Ebene der Provinzen einen "Wirtschafts- und Sozialrat" (*Consejo Económico y Social*), dem neben dem Gouverneur, Vertretern der Universitäten, Repräsentanten der Teilstreitkräfte in der Provinz außerdem insgesamt 24 gewählte Vertreter von NGOs und Interessenorganisationen angehören. Den Regionalregierungen kommt einerseits die Aufgabe zu, die Politik der Zentralregierung in der Region (oder Provinz) umzusetzen bzw. den dortigen Gegebenheiten anzupassen. Andererseits sollen sie die Aktivitäten der nachgeordneten Verwaltungsebenen (Gemeinden und Provinzen) koordinieren, diese bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen, aber auch kontrollieren.

Die Bürgermeister (*alcaldes*) werden seit 1992 demokratisch gewählt, zuvor waren sie vom Präsidenten oder nicht-repräsentativen Gremien bestimmt worden. In der zur Zeit gültigen Fassung der Gemeindegesetzgebung gehören dem Gemeinderat – je nach Einwohnerzahl der Gemeinde – zwischen sechs und zehn direkt nach Listen gewählte Mitglieder (*Consejales*) an. Der Kandidat für den Gemeinderat, der die absolute Mehrheit der Stimmen erreicht, wird damit zum Bürgermeister gewählt. Erhält keiner der Kandidaten die absolute Mehrheit der Stimmen, was häufig der Fall ist, wählt der Gemeinderat aus seiner Mitte den Bürgermeister. Die Gemeinden verfügen über eigenständige Kompetenzen im Schulwesen, im Gesundheitssektor,

im Bereich der Infrastruktur (Straßenbau etc.) und bei der lokalen Raum- und Entwicklungsplanung. Neben den Zuweisungen der Zentralregierung verfügen die Gemeinden über eigenständige Einnahmen (Gebühren für Dienstleistungen, Kfz-Steuer, Grundsteuer und Gewerbesteuer).

### **3. Die Exekutive**

Zehn Jahre nach der Rückkehr zur Demokratie heißt es in einer Studie zum Kräfteverhältnis zwischen Präsident und Kongress in Chile: “The Chilean presidency is one of the strongest in Latin America and the world and has broad powers to control the legislative process” (Siavelis 2000a: xii). Zwar gibt es Nuancen in der Bewertung der Kompetenzen der Exekutive, jedoch besteht insgesamt ein breiter wissenschaftlicher Konsens, Chile zu den Präsidialdemokratien zu rechnen, in denen der Präsident nach seinen verfassungsmäßigen Kompetenzen eine starke Stellung gegenüber der Legislative besitzt:

- Bereits Anfang der neunziger Jahre hatten Shugart/Carey (1992: 155) in einer vergleichenden Studie dem chilenischen Präsidenten nach dem paraguayischen (noch unter der Stroessner-Verfassung) unter den von ihnen berücksichtigten lateinamerikanischen Präsidialdemokratien die größten nicht-gesetzgeberischen Kompetenzen zugeschrieben, da der Präsident allein die Minister ernenne und entlasse, das Parlament nicht das Recht zur Zensur der Minister habe, und – hier hatten Shugart/Carey (1992) die Verfassungsreform von 1989 nicht berücksichtigt –, weil der Präsident das Parlament auflösen könne. Vor allem deshalb bezeichneten sie das chilenische System als “super-presidential” (Shugart/Carey 1992: 129). Nimmt man die entsprechende Korrektur im Hinblick auf das nicht mehr vorhandene Auflösungsrecht vor, dann entsprechen die Kompetenzen des chilenischen Präsidenten außerhalb der Gesetzgebung in etwa dem Durchschnitt der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien.
- Was die gesetzgeberischen Kompetenzen des Präsidenten betrifft, bewerteten Shugart/Carey (1992: 155) diese in der Verfassung von 1980 geringer als in der Verfassung von 1925 (dies gilt vor allem nach den Verfassungsreformen von 1969). Diese Einschätzung ist nach Siavelis (2000a: 14-15) nicht gerechtfertigt. Nach den von ihm vorgenommenen Korrekturen sind die gesetzgeberischen Kompetenzen des Präsidenten nach der Verfassung von 1980 wesentlich höher als vor dem Militärputsch, und Chile würde zusammen mit Brasilien – nach den Kriterien

von Shugart/Carey (1992: 155) – den höchsten Wert in Lateinamerika aufweisen.

- Auch Mainwaring/Shugart (1997: 49) ordnen Chile zu den Präsidialsystemen mit potenzieller Dominanz des Präsidenten im Gesetzgebungsprozess zu.
- Nach Krumwiede/Nolte (2000: 77) weist das chilenische Parlament (knapp vor dem brasilianischen) nach dem Verfassungstext von zehn untersuchten südamerikanischen Ländern (und Mexikos) die geringsten Kompetenzen gegenüber der Exekutive auf, wobei allerdings im Hinblick auf die gesetzgeberischen Kompetenzen Kolumbien und Peru noch schlechter bewertet werden.
- Shugart/Haggard (2001: 80) klassifizieren die präsidentiellen Kompetenzen im Gesetzgebungsprozess als sehr umfassend und ordnen Chile (zusammen mit fünf weiteren Ländern) an dritter Stelle unter 23 analysierten Fällen ein.
- Nach Mark Payne et al. (2002: 204) handelt es sich in Chile um eine Präsidialdemokratie, in welcher der Präsident über umfassende “Reaktionsmacht” aber nur über eingeschränkte “Aktionsmacht” verfügt.
- Nach Samuels/Shugart (2003: 43) besitzt der chilenische Präsident umfassende Veto- und Agendamacht. In Lateinamerika verfügen nur die Präsidenten von Argentinien und Ecuador über mehr Machtbefugnisse.

Wir halten die Beschreibung von Payne et al. (2002) für am geeignetsten. So kennzeichnen das chilenische Präsidialsystem im lateinamerikanischen Vergleich: ein starkes präsidentielles Veto, ein ausgeprägtes Recht zur exklusiven Gesetzgebungsinitiative in bestimmten Bereichen,<sup>13</sup> ein dominierender Einfluss auf die Haushaltsgesetzgebung, aber auch das Fehlen eigenständiger Dekretvollmachten und die Notwendigkeit, bei vielen Gesetzen eine qualifizierte Mehrheit in beiden Kammern zu erreichen. Dies erschwert eine Veränderung des Status quo aus der Perspektive des Präsidenten. Die Kombination aus umfassenden “reaktiven” Kompetenzen, um den gesetzgeberischen Status quo zu verteidigen, und eingeschränkten “proaktiven”

<sup>13</sup> Dieses ausschließliche Initiativrecht wird von Mainwaring/Shugart (1997: 48) und anderen Autoren als reaktive Macht oder Vetomacht eingeordnet, da der Präsident einfach durch nicht Tätigwerden jegliche Initiative des Parlaments abblocken und den sozioökonomischen Status quo wahren kann. Der Präsident wirkt gewissermaßen als “Türsteher” im Gesetzgebungsprozess (*gatekeeping* nach Shugart/Haggard 2001: 77) und ist selbst gegen parlamentarische Mehrheiten gefeit, die sein Veto überstimmen könnten.

Kompetenzen, um Neuerungen durchzusetzen, entspricht voll der Logik und Zielen der Verfassungsgeber, auf die zu Anfang eingegangen wurde.

### *3.1 Wahl des Präsidenten*

Für die Präsidentschafts-, Parlaments- und Kommunalwahlen herrscht Wahlpflicht. Das Wahlalter für das aktive Wahlrecht beträgt 18 Jahre. Die Wahrnehmung dieses Rechts setzt allerdings die Einschreibung in das Wahlregister vor aus, d.h. wer sich nicht einschreibt, kann sich der Wahlpflicht entziehen.<sup>14</sup> Reformdiskussionen zielen auf ein automatisches und dauerhaftes Wahlregister und die Abschaffung der Wahlpflicht, sie blieben bisher ohne konkrete Ergebnisse.

Kandidaten für das Präsidentenamt müssen mindestens 40 Jahre alt und in Chile geboren sein. Der Präsident wird direkt vom Volk gewählt. Erreicht kein Kandidat im ersten Wahlgang mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, findet 30 Tage nach dem ersten Wahlgang eine Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl statt.<sup>15</sup> Dies war erstmals bei den Präsidentschaftswahlen im Dezember 1999/Januar 2000 der Fall (Radzeck 2000).

Die Amtszeit des Präsidenten beträgt sechs Jahre. Es besteht keine Möglichkeit einer direkten Wiederwahl. Für die übernächste Präsidentschaftsperiode kann ein scheidender Präsident jedoch erneut kandidieren. Nach dem ursprünglichen Verfassungstext von 1980 sollte die Amtszeit acht Jahre betragen (Pinochet war 1980 ursprünglich von einer 16 Jahre dauernden Übergangsphase ausgegangen). Durch die Verfassungsreform von 1989 wurde die Amtszeit des ersten demokratisch gewählten Präsidenten, dessen Präsidentschaft den Übergang zur Demokratie abschließen sollte, auf vier Jahre verkürzt, und im März 1994 wurde dann durch eine erneute Verfassungsreform die zukünftige Amtszeit der chilenischen Präsidenten auf sechs Jahre

<sup>14</sup> Für die Parlamentswahlen im Dezember 1997 hatten sich beispielsweise nur 83,8 % der potenziell Wahlberechtigten in die Wahlregister eingeschrieben, ein hoher Prozentsatz. Jungwähler hatten sich nicht registrieren lassen. Trotz Wahlpflicht gingen 1,1 Mio. Wahlberechtigte nicht zur Wahl, 17,1% der Stimmen waren ungültig. Insgesamt entsprachen die gültigen Stimmen nur 59,6% der Wahlberechtigten (Siavelis 2002b: 101).

<sup>15</sup> Falls kein Kandidat die absolute Mehrheit der Stimmen erreichte, war nach der Verfassung von 1925 vorgesehen, dass der Kongress in einer gemeinsamen Sitzung beider Kammern zwischen den beiden Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl eine Entscheidung treffen sollte. Es entwickelte sich jedoch der parlamentarische Brauch, den Kandidaten zu wählen, der die relative Mehrheit der Stimmen bei der Volkswahl erhalten hatte. So wurde beispielsweise Salvador Allende 1970 mit 36,6% der gültigen Stimmen zum Präsidenten gewählt.

festgelegt. Damit wird an die von 1925 bis 1973 gültige Verfassung angeknüpft.

Mit der neuen Amtsdauer werden die Präsidentschaftswahlen nur jedes zweite Mal parallel mit Parlamentswahlen abgehalten werden. Der Vorschlag einer Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten auf vier Jahre, mit der Möglichkeit einer einmaligen direkten Wiederwahl, konnte sich 1994 nicht durchsetzen. Die fehlende Kongruenz der Wahltermine von Parlament und Präsident sowie die unterschiedliche Amtsdauer waren vor 1973 als ein Manko der chilenischen Demokratie angesehen worden, weil sich dadurch das Risiko nicht kongruenter Mehrheiten in Parlament und Exekutive, des *divided government*, erhöhe.<sup>16</sup> Möglicherweise wird es bei einer zukünftigen Verfassungsreform zu einer Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten auf vier Jahre kommen.

### 3.2 Kompetenzen

Trotz der durch die parteipolitische Kräftekonstellation bedingten Einschränkungen seiner Macht verfügt der Präsident nach der Verfassung über eine dominierende Stellung im politischen Prozess. Was das Kabinett betrifft, handelt es sich in Chile um ein reines Präsidialsystem. Der Präsident ernennt und entlässt in eigener Verantwortung die Minister. Die Minister tragen für ihr Aufgabengebiet die politische Verantwortung. Präsidientielle Dekrete, die den jeweiligen Geschäftsbereich betreffen, müssen vom zuständigen Minister gegengezeichnet werden. Zwar haben Minister das Recht an Parlamentsitzungen mit Rederecht teilzunehmen, sie sind aber in keiner Weise gegenüber dem Parlament verantwortlich. Es gibt weder eine Zensur noch ein Misstrauensvotum. Bei Amtsvergehen kann das Abgeordnetenhaus mit einfacher Mehrheit der Anwesenden (beim Präsidenten mit absoluter Mehrheit aller Abgeordneten) Anklage erheben. Über die Amtsenthebung entscheidet der Senat mit einfacher Mehrheit der Mitglieder (beim Präsidenten mit Zweidrittelmehrheit).

Die chilenische Verfassung räumt dem Präsidenten – ganz anders als etwa die US-amerikanische Verfassung – das Recht ein, Gesetze im Kongress einzubringen. Er hat die sogar ausschließliche Gesetzesinitiative in allen Bereichen, die sich auf die Finanzpolitik des Staates (Steuern, Ausgaben, Anleihen etc.), Mindestlöhne und Tarifverhandlungen, die sozialen Siche-

<sup>16</sup> Da vor 1973 Präsidentschaftswahlen und Parlamentswahlen unterschiedlich in geraden oder ungeraden Jahren stattfanden, bei einer Amtsdauer von sechs (Präsident) bzw. vier (Abgeordnete), fielen die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen nie zusammen.

runssysteme, die staatliche Verwaltung oder die territoriale Gliederung beziehen. Bei allen Gesetzesinitiativen, die die Staatsfinanzen betreffen, kann das Parlament nur zustimmen, sie ablehnen oder eine Verringerung der Ausgaben vorschlagen, es kann aber keine Ausgabenerhöhung im Gesetzgebungsprozess vornehmen.

Bei der Haushaltsgesetzgebung sind die Kompetenzen des Präsidenten noch umfassender (Baldez/Carey 1999), und dem Parlament wird nach der Verfassung ein enger Zeitrahmen gesetzt. Dem Parlament verbleiben maximal 60 Tage zur Beratung und Verabschiedung. Danach tritt automatisch der Vorschlag des Präsidenten in Kraft. Das Parlament kann den Finanzrahmen des Budgets nicht vergrößern, allenfalls ein niedrigeres Budget beschließen. Alle Gesetze, durch die zusätzlichen Ausgaben entstehen, müssen die entsprechende Finanzierungsquelle benennen.

Falls ein von Parlamentariern eingebrachtes Gesetz in seiner Gesamtheit bereits in der Eingangskammer abgelehnt wird, kann es erst nach Ablauf eines Jahres erneut eingebracht werden. Handelt es sich um eine Gesetzesinitiative des Präsidenten, so hat dieser die Möglichkeit, das Gesetz in der anderen Kammer unmittelbar neu einzubringen. Sollte diese der Initiative mit zwei Dritteln der Anwesenden zustimmen, so kann die andere Kammer das Gesetzesprojekt nur mit 2/3-Mehrheit ablehnen.

Der Präsident kann in jeder Phase des Gesetzgebungsprozesses die dringliche Beratung einfordern und zwar in drei Stufen: einfache Dringlichkeit (*simple urgencia*), höchste Dringlichkeit (*suma urgencia*) und unmittelbare Diskussion (*discusión inmediata*). Je nach Dringlichkeitsstufe bleiben der entsprechenden Kammer 30, zehn oder drei Tage für die Beratung und Abstimmung des entsprechenden Gesetzentwurfes. Die Auswirkungen dieser Normen sollten in der Gesetzgebungspraxis nicht überschätzt werden. So gibt es keine Sanktionsmöglichkeiten der Exekutive, falls die zeitlichen Vorgaben nicht strikt eingehalten werden: Die Gesetzesvorlagen des Präsidenten bedürfen auf jeden Fall der Zustimmung durch das Parlament, sie werden nicht automatisch Gesetz, falls das Parlament die vorgegebenen Fristen verstreichen lässt.

Die Praxis zeigt, dass es den Präsidenten trotz der Dringlichkeitserklärung nicht gelingt, die Agenda des Parlaments voll zu kontrollieren. Während der Präsidentschaft von Patricio Aylwin (1990-1993) wurde ein hoher Prozentsatz der Gesetze nicht innerhalb der vom Präsidenten vorgegebenen Frist verabschiedet – dies gilt vor allem bei einfacher Dringlichkeit (ca. 80%). Selbst bei der höchsten Dringlichkeitsstufe wurde in mehr als 20% der

Fälle (falls man die erste und zweite Lesung summiert) nicht die Frist von drei Tagen für Diskussion und Abstimmung eingehalten (Siavelis 2002a: 96). Mit oder ohne Dringlichkeit (in der Summe ihrer verschiedenen Grade) unterschieden sich die durchschnittliche Gesamtdauer des Gesetzgebungsprozesses und die Erfolgsaussichten nur wenig. Letztlich hängt der Erfolg der Gesetzesinitiativen des Präsidenten primär davon ab, ob er über eine Mehrheit im Parlament verfügt oder nicht. Die Dringlichkeit kann insofern nicht als ein Instrument präsidentieller Dominanz im Gesetzgebungsprozess betrachtet werden. Sie ist ein Instrument zur Steuerung der Parlamentsarbeit – durchaus in Abstimmung zwischen der Exekutive und der sie unterstützenden Parteien –, um gegebenenfalls Prioritäten im Gesetzgebungsprozess zu setzen. So scheinen die Erfolgsaussichten präsidentieller Gesetzesinitiativen mit dem Grad der Dringlichkeit zu steigen. Dies lässt darauf schließen, dass der Präsident auf das Instrument der höchsten Dringlichkeit und unmittelbaren Diskussion nur zurückgreift, wenn er eine Parlamentsmehrheit hinter sich weiß.

Während der Präsidentschaft von Patricio Aylwin (1990-1993) wurden 63,4% der präsidentiellen Initiativen als Gesetz verabschiedet (Siavelis 2002a: 86). Unter seinem Nachfolger, Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), wurden insgesamt 495 Gesetzesentwürfe (*mensajes*) – ohne internationale Verträge – von der Regierung eingebracht, von denen 64,7% (314) schließlich als Gesetz verabschiedet wurden (*Libertad y Desarrollo* 2000). D.h. während beider Präsidentschaften lag die Erfolgsquote bei knapp 2/3 der Gesetzesinitiativen.

Gegen Gesetze, die von beiden Kammern verabschiedet wurden, kann der Präsident in Teilen<sup>17</sup> oder in seiner Gesamtheit sein Veto einlegen. D.h., er kann Veränderungen (*observaciones*) am Gesetzestext vorschlagen, die aber nur in Kraft treten, falls der Kongress zustimmt. Will der Kongress die vom Präsidenten vorgeschlagenen Veränderungen ablehnen und statt dessen den ursprünglichen Gesetzentwurf verabschieden, bedarf es in beiden Kammern einer 2/3-Mehrheit.

Im Gegensatz zu einigen anderen lateinamerikanischen Verfassungen verfügt der chilenische Präsident über kein genuines Recht, mit Gesetzes-

<sup>17</sup> Er verfügt aber über kein Teilveto (*line-item veto*) im strengen Sinne, dass er die Teile des Gesetzes in Kraft setzen kann, gegen die er kein Veto eingelegt hat. Darin sind sich die Mehrzahl der Autoren einig (siehe Bronfman et al. 1993: 378; Shugart/Carey 1992: 155; Mainwaring/Shugart 1997: 43-44; Shugart/Haggard 2001: 80; Morgenstern 2002: 438), abweichend Londregan (2000: 98), Payne et al. (2002: 202).



dekreten zu regieren.<sup>18</sup> Der Präsident kann allerdings den Kongress um die Erteilung der Kompetenz bitten, für maximal ein Jahr zu bestimmten Gesetzesmaterien Gesetzesdekrete zu verabschieden. Davon ausgeschlossen sind Grundrechte, Wahlrechte und Organgesetze. Dieser Verfassungsartikel ist bisher noch nicht zur Anwendung gekommen.

### 3.3 Die Rolle des Militärs<sup>19</sup>

Den Streitkräften kommt als Teil der Exekutive nach der geltenden Verfassung und dem geltenden Recht eine innenpolitische Funktion zu. Nach Artikel 90 der Verfassung garantieren sie die institutionelle Ordnung (*orden institucional*). Nach anderen Verfassungsvorschriften und den entsprechenden Ausführungsgesetzen nehmen die Streitkräfte bei Verhängung des Ausnahme- oder Notstandes (letzterer bezieht sich auf Naturkatastrophen) Funktionen bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung wahr. Und auch an den Wahltagen sind sie für die öffentliche Ordnung zuständig. Die Polizei – *Carabineros* und Kriminalpolizei – ist organisatorisch und juristisch dem Verteidigungsministerium zugeordnet ist. Für beide Polizeiorganisationen ist jeweils ein Staatssekretär im Verteidigungsministerium zuständig. Für den operativen Einsatz der Polizei ist demgegenüber das Innenministerium verantwortlich.

---

<sup>18</sup> Mit "Dekreten" sind hier keine Verwaltungsvorschriften gemeint, sondern Regelungen, die Gesetzen vergleichbar sind. Unter Hinweis auf Art. 32, Abs. 22 der Verfassung klassifizieren Carey/Shugart (1998: 10, 279) Chile als ein Präsidialsystem, in dem der Präsident ein eigenständiges Recht besitzt, Gesetzesdekrete zu verabschieden. Der besagte Verfassungsartikel erlaubt es dem Präsidenten, in Ausnahme- und Notsituationen mit der Unterschrift aller Minister bis zu 2% des Staatshaushaltes für zuvor gesetzlich nicht autorisierte Ausgaben zu verwenden. Die entsprechenden Passagen der Verfassung lauten: "El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros de Estado, podrá decretar pagos no autorizados por ley, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país. El total de los giros que se hagan con estos objetos no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley de Presupuesto." Die von Carey/Shugart (1998) vorgenommene Bewertung, die von Payne et al. (2002: 288) und Negretto (2003: 59/61) übernommen wird, kann nicht überzeugen, da diese Art von Dekreten nicht mit den Gesetzesdekreten vergleichbar ist, mit denen in Argentinien, Brasilien und Peru wichtige Wirtschaftsreformen eingeleitet oder durchgesetzt wurden.

<sup>19</sup> Zu den zivil-militärischen Beziehungen in den neunziger Jahren siehe Radseck (2002); Weeks (2003).

Die Militärs hatten vor der Machtübergabe an eine demokratische Regierung versucht, die Höhe der zukünftigen Militärausgaben durch Verfassungsorgangesetze abzusichern. So stehen den Militärs einerseits 10% der Bruttoeinnahmen der staatlichen Kupferbergwerksgesellschaft CODELCO für den Kauf von Rüstungsgütern zu. Andererseits werden ihnen Verteidigungsausgaben in Höhe der Ausgaben des Jahres 1989 (d.h. ein Jahr vor dem Regimewechsel) garantiert (einschließlich eines Inflationsausgleichs). Dies hat sich in der Praxis allerdings als kein effizienter Schutzmechanismus erwiesen. Durch das hohe Wirtschaftswachstum in den neunziger Jahren sind auch die Staatsausgaben kräftig gestiegen, während der prozentuale Anteil der Verteidigungsausgaben zurückging.<sup>20</sup>

Der Präsident ernennt die Oberkommandierenden der Teilstreitkräfte, er ist bei der Auswahl allerdings an die fünf dienstältesten Offiziere gebunden (Art. 93). Auch bei der Bestätigung der Beförderung von Offizieren sind dem Präsidenten weitgehend die Hände gebunden. Es hat sich aber die Praxis eingebürgert, dass er seine Unterschrift unter das Ernennungsdekret verweigern und somit *de facto* eine Art Veto ausüben kann. Nach der geltenden Verfassung kann der Präsident die Oberkommandierenden der Teilstreitkräfte (einschließlich der Polizei), die für vier Jahre<sup>21</sup> ihr Amt ausüben (ohne Möglichkeit eine Verlängerung), nicht in den vorzeitigen Ruhestand versetzen – außer der Nationale Sicherheitsrat stimmt zu.

Mit dem Nationalen Sicherheitsrat (Art. 95, 96) verfügen die Militärs über ein politisches Forum für nach ihrer Sicht sicherheitsrelevante Fragen. Dem Nationalen Sicherheitsrat gehören mit Stimm- und Rederecht die Oberkommandierenden der drei Teilstreitkräfte und der Chef der *Carabineros* sowie der Präsident des Senats, der Präsident des Obersten Gerichtshofs, der Leiter des Rechnungshofes (*Contralor General*) und der Staatspräsident an. Er wird vom Präsidenten geleitet. Ohne Stimmrecht können auch der Innen-, der Außen-, der Verteidigungs-, der Wirtschafts- und der Finanzminister an den Sitzungen teilnehmen. Der Nationale Sicherheitsrat tritt nach Einberufung durch den Präsidenten oder wenn zwei seiner Mitglieder es fordern zusammen und kann zu allen Fragen der nationalen Sicherheit oder der Ge-

---

<sup>20</sup> Im Durchschnitt der Jahre 1991-1994 lagen die Verteidigungsausgaben bei 1,6% des BIP im Vergleich zu 2,1% im Durchschnitt der Jahre 1986-1990 (siehe Baldez/Carey 1999: 48).

<sup>21</sup> Diejenigen Militärs, die beim Amtswechsel zum ersten zivilen Präsidenten am 11. März 1990 das Amt des Oberbefehlshabers innehatten, durften für weitere acht Jahre im Amt bleiben.

fährdung der institutionellen Ordnung eine an den Präsidenten, den Kongress oder das Verfassungsgericht adressierte Stellungnahme abgeben. Der Nationale Sicherheitsrat wählt außerdem vier Militärs im Ruhestand für eine Amtszeit von acht Jahren in den Senat, und bestimmt zwei Richter des Verfassungsgerichtes.

#### 4. Die Legislative

##### 4.1 Zusammensetzung und Wahlmodus

Chile verfügt wie die Mehrzahl der südamerikanischen Präsidialdemokratien über ein Zweikammerparlament. Das Abgeordnetenhaus setzt sich aus 120 Mitgliedern zusammen, die alle vier Jahre (1989, 1993 etc.) im Dezember in 60 Zwei-Mann-Wahlkreisen gewählt werden (Mindestalter für das passive Wahlrecht: 21 Jahre). Dem Senat gehören 38 gewählte Senatoren an (Mindestalter: 40 Jahre), die gleichfalls in Zwei-Mann-Wahlkreisen gewählt werden. Ursprünglich sollte jede der 13 Regionen des Landes zwei Senatoren wählen. Nach der Verfassungsreform von 1989 wurden jedoch die sechs bevölkerungsreicheren Regionen in zwei Wahlkreise aufgeteilt, so dass der zweiten Kammer in Chile insgesamt 38 gewählte Senatoren angehören. Die Amtszeit der Senatoren beträgt acht Jahre, und der Senat wird alle vier Jahre (1989, 1993 etc.) zur Hälfte erneuert.

Dem Senat gehören außerdem die Expräsidenten (soweit sie mindestens sechs Jahre im Amt waren) auf Lebenszeit und neun ernannte Senatoren auf Zeit an.<sup>22</sup> Letztere werden gemeinsam für eine Amtszeit von acht Jahren

<sup>22</sup> Mit den ernannten Senatoren wurde das Ziel verfolgt, Persönlichkeiten in politische Ämter zu bringen, die bei Wahlen keine Chance hätten, und dadurch mäßigend auf die Politik einzuwirken und den sich über die Wahlen ausdrückenden Mehrheitswillen zu filtern. In den Diskussionen über die Verfassung wurde einerseits auf den von den Militärs geschaffenen und von ihnen ernannten Consejo de Estado Bezug genommen und auf ein ähnliches Beratungsorgan, das vor der Verfassung von 1925 existiert hatte (siehe Barros 2002: 229-230; Gil 1966: 87-88). Eine Verteidigung der Rolle des chilenischen Senats als *cuerpo moderador* nimmt Thayer (1995) vor, der diesem u.a. die Aufgabe zuschreibt: "Der Senat repräsentiert nicht den Willen der augenblicklichen Mehrheit, sondern die bleibenden Interessen des Landes, das als eine historisch und geographisch bestimmte Gesamtheit verstanden wird. ... Der Senat kann dem Abgeordnetenhaus den Vorrang als Organ des Mehrheitswillens nicht streitig machen. ... Aber die Mehrheiten sind gewöhnlich vergänglich und drängen deshalb auf Veränderungen, bevor sie diesen Status verlieren. Die chilenische Konstituente ... wollte, dass die Gesetze und Verfassungen stabil sind und nicht allein dem konjunkturellen Willen der Mehrheit, sondern den dauerhaften Interessen des Landes entsprechen, die häufig vom Urteil der Massen nicht erkannt werden und die der Mensch mit Erfahrung deutlicher wahrnimmt" (Thayer 1995: 58-59; Übersetzung D.N.).

(1990-1998, 1998-2006) ernannt, beim Ausscheiden (z.B. im Todesfall) bleibt der Sitz vakant. Das Ernennungsrecht obliegt verschiedenen Institutionen: Der Oberste Gerichtshof ernennt zwei ehemalige Richter dieser Kammer (soweit sie mindestens zwei Jahre das Amt ausgeübt haben) und einen ehemaligen Direktor der obersten Verwaltungskontrollbehörde (*Contraloría General*). Der Nationale Sicherheitsrat entsendet vier ehemalige Oberbefehlshaber der Teilstreitkräfte (einschließlich der Polizei) in den Senat. Der Präsident hat das Recht, einen ehemaligen Universitätsrektor und einen ehemaligen Minister in den Senat zu berufen.

Durch die ernannten Senatoren, die für den Zeitraum 1990-1998 noch während der Militärdiktatur ernannt worden waren, wurden die Mehrheitsverhältnisse, wie sie sich nach der Wahl der demokratisch legitimierten Senatoren ergaben, zu Ungunsten der Regierungskoalition umgekehrt. Bestrebungen der Regierungen seit 1990, die ernannten Senatoren über eine Verfassungsreform abzuschaffen, sind immer wieder am Widerstand der Mehrheit der Senatoren der Opposition und der ernannten Senatoren gescheitert. Seit 1998 hat sich die Situation insofern verändert, dass ein Teil der ernannten Senatoren (drei bis vier) der Regierung nahe stehen<sup>23</sup> und auch Ex-Präsident Eduardo Frei dem Regierungslager zugerechnet werden kann.<sup>24</sup>

Nach der Wahlgesetzgebung, die nur mit einer 4/7-Mehrheit verändert werden kann, gilt für die Abgeordneten- und Senatorenwahlen: In den Zweimann-Wahlkreisen können Parteilisten, Parteienbündnisse oder Unabhängige (allein oder in Listenverbindungen) kandidieren. Damit beide Sitze auf die siegreiche Liste entfallen, muss diese mehr als doppelt so viele Stimmen als die zweitstärkste Liste auf sich vereinen. Ist dies nicht der Fall, so erhalten die beiden stärksten Listen jeweils ein Mandat. Gewählt ist jeweils der Listenkandidat/die Listenkandidatin mit der höheren Stimmenzahl.

Mit dem binominalen Wahlsystem<sup>25</sup> wollten die Militärs einer Fragmentierung des Parteiensystems vorbeugen. Zugleich sollte erschwert werden,

<sup>23</sup> Die ernannten Senatoren haben sich seit 1998 in zwei Fraktionen (*comités*) gespalten, einer Fraktion gehören die ehemaligen Militärs und ein ehemaliger Richter am Obersten Gerichtshof an. Die andere Fraktion setzt sich aus dem ehemaligen Minister und Christdemokraten Edgardo Boenninger, zwei Mitgliedern der Radikalen Partei und einem ehemaligen Richter zusammen. In ihrer politischen Ausrichtung unterscheiden sich beide Komitees sehr deutlich (siehe Nolte/Sánchez 2003).

<sup>24</sup> Frei ist Mitglied der christdemokratischen Senatsfraktion.

<sup>25</sup> Eine Verteidigung des binominalen Systems nimmt Guzmán (1991: 307-312) vor, der vor allem auf den politisch moderierenden Effekt des Wahlsystems – dadurch dass die beiden Blöcke um die Wähler in der Mitte kämpfen müssen – verweist. Die Anhänger extremer Parteien sehen sich gezwungen, für das "kleinere Übel" der ihnen ideologisch

dass qualifizierte Mehrheiten für Verfassungsänderungen zustande kommen. Das Wahlrecht hatte mehrere praktische Konsequenzen. Es hat seit 1989 die zweitstärkste Gruppierung, d.h. die politische Rechte, begünstigt. Das Wahlsystem übt zudem einen starken Zwang zur Kooperation innerhalb der politischen Lager und zur Bildung gemeinsamer Kandidatenlisten aus. Bei den Wahlen seit 1989 standen sich jeweils eine Mitte-Links-Liste von Parteien (*Concertación de los Partidos Políticos por la Democracia*), die in Opposition zum Militärregime gestanden hatten, und eine Mitte-Rechts-Liste von Parteien gegenüber, die das Militärregime mehr oder weniger stark unterstützt hatten. Hauptbenachteiligte waren politische Gruppierungen, die keinem der beiden großen Wahlbündnisse angehören, insbesondere die kommunistische Partei. Sieht man von der Benachteiligung dritter Parteigruppierung ab, so scheint der Verzerrungseffekt zwischen Stimmenanteil und parlamentarischer Repräsentation im Vergleich mit einem proportionalen Wahlrecht bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus nicht so groß zu sein wie bei den Wahlen zum Senat (mit weniger und größeren Wahlkreisen).<sup>26</sup>

Bei Listen, die sich aus mehr als zwei Parteien zusammensetzen, sind vorherige Absprachen über die Aufteilung der Wahlkreiskandidaturen notwendig. In der Mehrzahl der Zwei-Mann-Wahlkreise können beide Blöcke

---

nahestehenden, gemäßigten Alternative zu stimmen. Die Parteien müssen sich in (zwei) Wahlbündnissen zusammenschließen, um ihre Wahlaussichten zu verbessern. Dies zwingt zu Verhandlungen und führt zu einer Mäßigung in den politischen Positionen und wirkt einer weiteren Fraktionierung des Parteiensystems entgegen.

<sup>26</sup> Unabhängig von den Verzerrungen zwischen Stimmenanteil und Mandatsverteilung, die auf das beschriebene System von Zweimannwahlkreise bei gleichzeitiger Bevorzugung der zweitstärksten Kraft zurückzuführen sind, gibt es auch eine Verzerrung hinsichtlich der territorialen Repräsentation im Hinblick auf das Prinzip des "one man, one vote". So weist Lateinamerika generell eine stärkere Verzerrung im Hinblick auf die Überrepräsentation bevölkerungsschwacher – in der Regel ländlicher Wahlbezirke – gegenüber den bevölkerungsstarken Stimmbezirken als andere Weltregionen auf (siehe Snyder/Samuels 2001: 148), d.h. in Letzteren sind mehr Stimmen für die Wahl eines Abgeordneten notwendig als in den zuerst genannten. Dies gilt sowohl für die Senate, für die sich dieses Arrangement als Vertreter föderaler Interessen noch verteidigen ließe, als auch für die Abgeordnetenkammern. Chile weist unter 19 lateinamerikanischen Ländern für das Abgeordnetenhaus den drittstärksten Verzerrungseffekt auf (Stand 1999). So entfallen beispielsweise 50% der wahlberechtigten Bevölkerung auf die urbanen Zentren Santiago und Valparaíso/Viña del Mar, die aber nur 37% der Abgeordneten in der Kammer stellen (Snyder/Samuels 2001: 148-150; siehe auch Rahat/Sznajder 1998: 433-437). Auch die noch während der Militärherrschaft vorgenommene Wahlkreiseinteilung (Stichwort: "gerrymander") begünstigt die ehemaligen Pro-Regime-Parteien (siehe Rahat/Sznajder 1998: 431), obgleich die herrschenden Militärs ihr Manipulationspotential nicht voll ausgeschöpft haben (vgl. Londregan 2000: 89-93).

bereits vor den Wahlen sicher mit jeweils einem Mandat rechnen. In diesen Wahlkreisen ist die Konkurrenz innerhalb der Liste stärker als zwischen den Listen. Für die Wahlen kritische und entscheidende Wahlkreise sind diejenigen, in denen jeweils eine Liste Chancen hat, beide Mandate zu gewinnen. Sollten sich – wie bei den letzten Parlamentswahlen – die Stimmenanteile der beiden großen Blöcke annähern und auch die Dominanz in regionale Hochburgen weniger ausgeprägt sein, dürfte es zukünftig immer schwieriger werden (dies gilt vor allem bei den Senatswahlen mit großen Wahlkreisen), dass eine Gruppierung in einem Wahlkreis beide Mandate gewinnt. Damit wird die Mehrheitsbildung im Parlament und die Zuordnung von politischen Verantwortlichkeiten durch den Wähler erschwert.

#### *4.2 Kompetenzen*

Nimmt man als die drei Hauptfunktionen eines Parlaments (Krumwiede/Nolte 2000: 61-71), die Kontrolle der Exekutive, die Mitwirkung an der Politikgestaltung bzw. des “Mitregierens” und die Repräsentation der Wähler, so zeigt sich im chilenischen Fall das folgende Bild:

Zu den Besonderheiten der chilenischen Verfassung im lateinamerikanischen Vergleich gehört, dass ausschließlich dem Abgeordnetenhaus (Art. 48), nicht jedoch dem Senat das Recht zur Kontrolle der Regierung zukommt. Jeder Abgeordnete hat das Recht, mit Unterstützung eines Drittels der anwesenden Abgeordneten eine Anfrage an die Regierung zu stellen. Darüber hinaus kann das Abgeordnetenhaus in seiner Gesamtheit mit den Stimmen der Mehrheit der anwesenden Abgeordneten eine EntschlieÙung verabschieden oder Empfehlungen aussprechen und an den Präsidenten leiten. Auf diese müssen die zuständigen Minister innerhalb von 30 Tagen eine Antwort geben.

Im Vergleich mit der Verfassung von 1925 sind mehrere Veränderungen zu verzeichnen. Zum einen wird präzisiert, dass die Regierung die EntschlieÙungen oder Empfehlungen nur beantworten muss (ohne darauf politisch reagieren zu müssen). Dadurch soll verhindert werden, das Präsidialsystem zu “parlamentarisieren” (Bronfman et al. 1993: 152f.). Allerdings wird die Regierung – dies ist neu – verpflichtet, innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu antworten, wobei der Präsident selbst von dieser Verpflichtung entbunden ist, sondern diese von seinen Ministern wahrgenommen wird. Neu ist das Anfragerecht des einzelnen Abgeordneten. Damit sollen die Rechte der parlamentarischen Minderheit gestärkt werden.

In der Praxis haben sich derartige Anfragen zu einem Instrument entwickelt, mit dem sich die Abgeordneten vor ihren Wählern im Wahlkreis profilieren (sie beziehen sich häufig auf lokale Anliegen, die eher in die Kompetenz der Gemeinden als der Zentralregierung fallen). Insgesamt wurden während der Präsidentschaft von Patricio Aylwin (1990-1994) von Abgeordneten 18.532 Anfragen an die Regierung gerichtet, von denen 14.700, d.h. ca. 80% beantwortet wurden (Siavelis 2000b: 84).

Ähnlich wie in parlamentarischen Demokratien mit stabilen Mehrheiten wird die Kontrollfunktion nur bedingt vom Parlament in seiner Gesamtheit, sondern überwiegend von der Opposition wahrgenommen. Diese ist allerdings in vielen Bereichen, um ihre Kontrollfunktion auch ausüben zu können, auf die Unterstützung der Parlamentsmehrheit angewiesen. Dies gilt für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, für die Verabschiedung von Entschließungsanträgen oder politische Anklagen gegen Mitglieder der Exekutive. Bisher hat das Abgeordnetenhaus in seiner Gesamtheit (präziser die Mehrheit der Abgeordneten) die Regierung nur in neun Fällen mit einem Entschließungsantrag (*oficio de fiscalización*) konfrontiert (Siavelis 2000b: 86), was aufgrund der Regierungsmehrheit in dieser Kammer nicht weiter verwunderlich ist. Auch die Untersuchungsausschüsse funktionieren nach der Logik Regierungsmehrheit *versus* Opposition. Dies gilt für ihre Konstituierung, die Zusammensetzung und die Ergebnisse (Kommissionsbericht und Nachbereitung).<sup>27</sup> Es ist einfacher für die Opposition, auf die Attribute des Parlaments (und der einzelnen Abgeordneten) zurückzugreifen, um die Regierung zur Rechenschaftslegung über ihre Politik zu zwingen und darüber eine öffentliche Debatte anzustoßen, um gegebenenfalls bei den nächsten Wahlen eine Sanktionierung über durch den Wähler zu erreichen.

Als weiteres Kontrollelement ist zu erwähnen, dass mit Zustimmung von mindestens einem Viertel der Abgeordneten (wie auch der Senatoren), das Verfassungsgericht angerufen werden kann, um über die Verfassungsmäßigkeit von präsidentiellen Dekreten zu entscheiden. Indirekt besteht auch eine Kontrollmöglichkeit des Parlaments gegenüber der Exekutive über die *Contraloría General* (siehe Kapitel 7), die nach ihrem Organgesetz verpflichtet

<sup>27</sup> Nach Angaben des chilenischen Kongresses, die von Siavelis (2000b: 87) zusammengefasst werden, wurden zwischen März 1990 und April 1998 insgesamt 35 Untersuchungsausschüsse eingesetzt, von denen sich bis April 1998 sieben immer noch nicht konstituiert hatten, drei beendeten ihre Arbeit ohne Abschlussbericht, in zwei Fällen stand dieser noch aus, 13 legten einen Abschlussbericht vor, der aber nicht Gegenstand einer parlamentarischen Aussprache war. Nur zehn Untersuchungsausschüsse legten einen Abschlussbericht vor, über den dann auch im Plenum debattiert wurde.

ist, präferentiell Untersuchungen zu Tatbeständen/Sachverhalten durchzuführen, zu denen Entschließungen oder Anfragen des Parlaments vorliegen (Bronfman et al. 1993: 163).

Im Bereich des Mitgestaltens, d.h. vor allem im Gesetzgebungsprozess, sind dem Parlament in Chile durch die Verfassung enge Grenzen gesetzt. Darauf wurde bei der Behandlung der präsidentiellen Kompetenzen bereits ausführlich hingewiesen. Insofern ist nicht verwunderlich, dass im Zeitraum 1900-1997 87% der verabschiedeten Gesetze ihren Ursprung in der Exekutive und nur 13% in der Legislative hatten (Cortes 1998: 15). Gesetze können bis auf wenige Ausnahmen (Steuer- und Haushaltsgesetze im Abgeordnetenhaus) in beiden Kammern ihren Ausgang nehmen, sie können sowohl von der Exekutive als auch von einzelnen Abgeordneten oder Senatoren initiiert werden.

Einem Gesetzentwurf müssen beide Kammern zustimmen. Nachfolgend kann der Präsident sein Veto einlegen (vgl. 3.2). Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Kammern ergeben sich verschiedene Varianten, die – abhängig von den Mehrheitsverhältnissen – gegebenenfalls dem Präsidenten eine zusätzliche Einflussmöglichkeit auf den Gesetzgebungsprozess einräumen:

- Wird ein Gesetzesprojekt nach Verabschiedung in einer der beiden Kammern von der anderen Kammer gänzlich abgelehnt, dann wird ein Vermittlungsausschuss beider Kammern eingesetzt. Stimmen beide Kammern dem Vermittlungsvorschlag mit einfacher Mehrheit der Anwesenden zu, ist das Gesetz vom Parlament verabschiedet.
- Wird im Vermittlungsausschuss keine Einigung erzielt bzw. lehnt die Ausgangskammer dessen Vorschlag ab, so kann der Präsident das Gesetz erneut in der Ausgangskammer einbringen. Stimmt diese der ursprünglichen Fassung mit zwei Dritteln der Anwesenden zu, so kann die andere Kammer den Gesetzentwurf nur mit 2/3-Mehrheit ablehnen.
- Werden von der zweiten Kammer Veränderungen am ursprünglichen Gesetzestext vorgenommen und diese von der Ausgangskammer mit einfacher Mehrheit der anwesenden Abgeordneten oder Senatoren angenommen, dann ist das Gesetz in dieser Fassung vom Parlament verabschiedet.
- Lehnt die Ausgangskammer die Veränderungen der anderen Kammer ab, wird ein Vermittlungsausschuss eingesetzt. Wird der Vorschlag des Vermittlungsausschusses von beiden Kammern mit einfacher Mehrheit



der Anwesenden angenommen, dann ist das Gesetz gleichfalls verabschiedet.

- Kommt der Vermittlungsausschuss zu keiner Einigung oder wird der Vermittlungsvorschlag von einer der beiden Kammern abgelehnt, kann der Präsident das Gesetz in der Version, die von der zweiten Kammer verabschiedet wurde, erneut in der Ausgangskammer einbringen. Falls diese den Gesetzentwurf mit weniger als zwei Dritteln der Stimmen (der Anwesenden) ablehnt, geht er erneut der anderen Kammer zu, die das Gesetz dann mit 2/3-Mehrheit verabschieden kann.

Aufgrund der weitgehenden Symmetrie in den Kompetenzen beider Kammern im Gesetzgebungsprozess<sup>28</sup> und unterschiedlicher Wahlsysteme (einschließlich der Voraussetzungen für das passive Wahlrecht) für Senat und Abgeordnetenhaus, die eine inkongruente Zusammensetzung beider Kammern begünstigen, haben wir es im chilenischen Fall mit einem starken bikameralen System zu tun.<sup>29</sup> Da die Regierungen in den neunziger Jahren im Senat lange Zeit über keine parlamentarische Mehrheiten verfügte, ist dieser starke Bikameralismus in der politischen Praxis auch voll zum Tragen gekommen.

#### *4.3 Institutionalisierungsgrad des Parlaments*

Damit das Parlament effizient arbeiten und seine ihm nach der Verfassung zugeschriebenen Kompetenzen auch ausfüllen kann, muss es die entsprechenden technisch-professionellen Kompetenzen entwickeln und seine Mitglieder in die dazu notwendigen parlamentarischen Verhaltensmuster sozialisieren. In beiden Bereichen ist der chilenische Kongress in den neunziger Jahren relativ erfolgreich gewesen.

Im Vergleich zur Mehrzahl der anderen lateinamerikanischen Parlamente weist der chilenische Kongress in den neunziger Jahren eine relativ hohe Wiederwahlquote auf – von durchgehend etwa 60% für das Abgeordnetenhaus und zwischen 44% und 55% für den Senat. Im Kongress, der Ende 1997 gewählt wurde, war ein Drittel der Abgeordneten bereits in der dritten Amtsperiode, ein weiteres Drittel in der zweiten Amtsperiode, und ein Drittel war erstmals gewählt worden. Im Senat waren 39% der Senatoren bereits

<sup>28</sup> Dies gilt allerdings nicht, wie bereits ausgeführt wurde, für die Kontrollkompetenzen.

<sup>29</sup> Zur Messung der Stärke bikameraler Systeme siehe Nolte/Llanos (2004) aufbauend auf den Grundüberlegungen von Lijphart (1999) über Symmetrie/Asymmetrie und Kongruenz/Inkongruenz in bikameralen Systemen.

in der zweiten Amtsperiode, weitere 26% waren zuvor Abgeordnete gewesen (siehe die Daten bei Carey 2002: 236). D.h. bereits nach wenigen Jahren und nach einer langen politischen Zwangspause haben sich im Kongress parlamentarische Erfahrungen gesammelt. Es gibt Indikatoren für eine Professionalisierung der Politik und die Herausbildung einer parlamentarischen Laufbahn. Zu den zitierten Zahlen müssen die Parlamentarier hinzugezählt werden, die bereits vor 1973 in den Kongress gewählt worden waren, und die Abgeordneten und Senatoren, die während der vergangenen vier Dekaden (einschließlich der Periode der Militärherrschaft) Regierungsämter innehatten.

Ein weiterer Indikator für die Professionalisierung der Parlamentsarbeit ist die hohe Spezialisierung und die große Kontinuität bei der Besetzung der Parlamentsausschüsse, insbesondere der wichtigsten (Carey 2002: 238-243). In einer Befragung chilenischer Senatoren (2002) wurde die Arbeit der Parlamentsausschüsse sehr positiv bewertet – auch im Vergleich mit den Senaten in Argentinien, Brasilien und Uruguay (Nolte/Sánchez 2003). Andere Studien zeigen, dass auch die parlamentarischen Beratungsdienste im chilenischen Kongress besser entwickelt sind als in der Mehrzahl der anderen lateinamerikanischen Parlamente (Krumwiede/Nolte 2000: 158-173),<sup>30</sup> obgleich auch diese sicherlich nicht optimal ausgestattet und verbesserungsfähig sind. In der bereits erwähnten Befragung chilenischer Senatoren wurden die Beratungsstrukturen zwar allgemein als unzureichend, in der Einzelbewertung (z.B. der *Biblioteca del Congreso*, der *Oficina de Informaciones* oder einzelner externer Beratungsinstitute) jedoch durchgehend positiv bewertet (Nolte 2002: 22). Zusammenfassend kann man deshalb nur dem Fazit von Carey (2002: 253) zustimmen: "... according to the standard criteria by which legislatures are compared, Chile's Congress is reestablishing itself as an unusually professionalized and technically competent legislature." Dies schlägt sich allerdings nicht in einer positiven Wahrnehmung der Arbeit des Kongresses durch die Bürger nieder (siehe hierzu Kap. 10).

---

<sup>30</sup> Zur Parlamentsberatung in Chile siehe Bronfman et al. (1993: 542-548); Oelckers (1993); Brahm (1997); Escobar (1997).

## 5. Präsident und Parlament in der Verfassungspraxis: Koalitionspräsidentialismus

Für einige Politikwissenschaftler stellt das chilenische politische System einen Widerspruch dar, es funktioniert, obgleich es Eigenschaften aufweist, die nach der wissenschaftlichen Literatur<sup>31</sup> zu Instabilität führen müssten: Dazu gehört die Kombination einer starken Präsidialdemokratie und die damit verknüpfte hohe Konzentration von Entscheidungsmacht im Präsidentenamt auf der einen Seite, mit einem Mehrparteiensystem auf der anderen Seite. Daraus ergibt sich die Gefahr, dass Präsidenten gewählt werden, die über keine Mehrheit im Parlament verfügen und das Risiko einer wechselseitigen Blockade im Gesetzgebungsprozess.<sup>32</sup> Aufgrund dieser Ausgangskonstellation kommt der Autor der bisher umfassendsten Studie über das politische System Chiles in den neunziger Jahren, Peter Siavelis (2000a: XX), zu der überraschenden Feststellung: "in many ways Chile is a country with perhaps the most problematic institutional structure in Latin America in terms of the findings of this study and those of the theorists discussed here".

Dieses Urteil basiert auf einer Fehleinschätzung der Funktionsweise der chilenischen Präsidialdemokratie, die ihrerseits auf einen rigiden und dadurch begrenzten institutionalistischen Ansatz zurückzuführen ist. Institutionen funktionieren zwar als Anreizsysteme und strukturieren das Verhalten politischer Akteure, aber man muss die realen politischen Akteure in Rechnung stellen, deren Verhalten durch zusätzlich konjunkturelle Einflüsse wie auch historische Lernerfahrungen beeinflusst wird.<sup>33</sup>

Es wurde bereits darauf verwiesen, dass nach den Verfassungsattributen und in der Verfassungspraxis der chilenische Präsident keineswegs so über-

<sup>31</sup> In ihrer Mehrheit handelt es sich dabei um Politikwissenschaftler, die durch Juan Linz (1994; 1996a; 1996b) und die von ihm angestoßene Debatte über die Gefahren präsidentieller Demokratien und die möglichen Vorteile parlamentarischer Demokratien beeinflusst wurden. Das Hauptproblem besteht darin – so könnte man die Argumente von Linz zusammenfassen –, das die präsidentielle Demokratie nicht systematisch dafür Sorge trägt, die Regierung mit einer parlamentarischen Mehrheit abzusichern. Dadurch besteht das Risiko divergierender Mehrheiten und einer wechselseitigen Blockade zwischen Parlament und Exekutive. Verschiedene Autoren sehen darin geradezu die "Achillesferse" präsidentieller Demokratien (siehe Mainwaring 1993: 215), insbesondere bei Mehrparteiensystemen. Die Argumente von Linz werden auf den chilenischen Fall angewendet von Valenzuela (1994) und seinem Schüler Siavelis (1997; 2002a; 2002b).

<sup>32</sup> In einem von der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank entwickelten politischen "Blockade-Index" erreicht Chile relativ hohe Werte (siehe BID 2000: 204).

<sup>33</sup> In diesem Sinne spricht vieles für den von Nohlen (2003) propagierten historisch-empirischen Ansatz bei der Analyse politischer Institutionen.

mächtig ist, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag. Zugleich hängt die Handlungsmacht des Präsidenten nicht allein von seinen formalen Kompetenzen, sondern von seinem parteipolitischen Rückhalt ab, der sich in Abgeordnetenmandaten und Senatssitzen widerspiegelt.<sup>34</sup>

Das chilenische politische System funktioniert wie viele andere lateinamerikanische Systeme auf der Basis eines Mehrparteiensystems (mit Verhältniswahlrecht für das Parlament), wodurch die Chancen eines Präsidenten relativ gering sind, über eine parlamentarische Mehrheit zu verfügen. Dies gilt umso mehr bei Zwei-Kammer-Systemen, die wie im chilenischen Fall tendenziell eine hohe Inkongruenz in der Zusammensetzung aufweisen. Das chilenische System weist überdies einige Charakteristika auf, welche nach dem augenblicklichen Forschungsstand<sup>35</sup> die Wahrscheinlichkeit divergierender Mehrheiten erhöht: die Wahl des Präsidenten mit absoluter Mehrheit (und eine Stichwahl), nicht parallele Wahlen von Präsident und Parlament sowie eine Teilerneuerung des Senats (alle vier Jahre zur Hälfte).

Aber das Problem fehlender Mehrheiten der Partei des Präsidenten stellt in Chile wie auch in anderen lateinamerikanischen Ländern in der politischen Praxis ein wesentlich geringeres Problem dar als in der politikwissenschaftlichen Theorie. In Chile hat sich erneut, verstärkt durch historische Lernerfahrungen, ein Koalitionspräsidentialismus<sup>36</sup> herausgebildet bzw. rekonstituiert, der auf relativ stabilen Regierungskoalitionen basiert.<sup>37</sup> In einem derartigen System werden die Handlungsmöglichkeiten des Präsidenten eingeschränkt.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Mainwaring/Shugart (1997: 41) haben diesen Rückhalt in Abgrenzung zu "constitutional power" als "partisan power" bezeichnet.

<sup>35</sup> Siehe die Zusammenfassung des Forschungsstandes und empirische Belege bei Payne et al. (2002).

<sup>36</sup> Dieser Begriff war ursprünglich von brasilianischen Wissenschaftlern geprägt worden (siehe Abranches 1988; Limongi/Figueiredo 1998), nachfolgend von Lanzaro (1998: 207f.) aufgenommen worden, um die uruguayische Realität zu beschreiben, und er wird auch von Cox/Morgenstern (2002) in ihrer vergleichenden Typologie verschiedener präsidentieller Systeme in Lateinamerika (auf der Grundlage der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative) verwendet.

<sup>37</sup> Zur Koalitionsbildung in den lateinamerikanischen Präsidentialdemokratien siehe Nolte (1999); Deheza (1998); Chasqueti (2003); Lanzaro (2003). Zum chilenischen Fall siehe Wehr (2002).

<sup>38</sup> Mit Blick auf den chilenischen Fall schreibt Fernández (1998: 42): "el multipartidismo no sólo afecta la viabilidad legislativa por la existencia de una oposición que obstaculiza las iniciativas del gobierno, sino también por la complejidad que crea dentro la coalición misma de gobierno. La dificultad para obtener acuerdo sobre las iniciativas del Ejecutivo en algunas materias complejas (leyes sobre derechos humanos o privatización de las

Die chilenischen Präsidenten standen seit der Rückkehr zur Demokratie Koalitionsregierungen vor, in denen die eigene Partei mit starken Partnern kooperieren musste, die aber bei Abstimmungen im Parlament eine beachtliche Kohärenz aufwiesen. Auch ein Regierungswechsel – d.h. der Sieg des Kandidaten eines anderen Wahlbündnisses bei den Präsidentschaftswahlen – würde den Wechsel von einer zu einer anderen Regierungskoalition implizieren. Überdies gab es in der zweiten Kammer (Senat) zeitweilig eine oppositionelle Mehrheit. Viele Gesetze bedürfen außerdem – wie bereits erwähnt – der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit. Auch dies machte die Suche nach politischen Kompromissen notwendig und relativierte die Macht des Präsidenten.

Damit ein Koalitionspräsidentialismus auf Dauer funktioniert, sind formale und informelle Strukturen notwendig, die diesen abstützen. Auf diese Strukturen ist zu einem wesentlichen Teil der Erfolg oder Misserfolg dieser Regierungsweise zurückzuführen. Zu den erfolgreichen Beispielen gehören Bolivien, Brasilien, Uruguay und Chile. Im chilenischen Fall lassen sich verschiedene Faktoren auflisten, die einerseits die Bildung von Koalitionen begünstigen, andererseits die Kohäsion zwischen den Koalitionspartnern erhöhen und die Abstimmung zwischen dem Präsidenten und seiner parlamentarischen Unterstützungsbasis erleichtern:

- Das Wahlsystem in seiner Gesamtheit, bestehend aus absoluter Mehrheit und Stichwahl für die Präsidentschaftswahlen und Zweierwahlkreisen mit Listenwahl für die Parlamentswahlen, schaffen einen starken Anreiz für die Bildung von Wahlallianzen als Grundlage für zukünftige Regierungskoalitionen (Siavelis 2002b: 87-89).
- Es hat sich ein System wechselseitiger Kompensationen über Regierungsämter herausgebildet, mit denen wichtige Politiker abgesichert und belohnt werden, die sich bei den Parlamentswahlen in Wahlkreisen aufgeopfert haben, in denen es schwierig war, beide Mandate für die Regierungskoalition zu gewinnen (Carey/Siavelis 2003).
- Die Wahlallianzen und Regierungskoalitionen basierten bisher nicht allein auf wahlstrategischen Überlegungen und Machtkalkülen, sondern auch auf einer gemeinsamen programmatischen Ausrichtung.

---

Empresas Sanitarias, por ejemplo) ha dejado en evidencia la debilidad presidencial en su propia coalición.”

- Es besteht eine enge Abstimmung der Arbeit zwischen den Koalitionsparteien, die sich in der Zusammensetzung von Ausschüssen, der Wahl der Parlamentspräsidenten und Parlamentspräsidien und einer insgesamt sehr hohen Kohärenz bei der Stimmabgabe der Koalitionsfraktionen widerspiegelt (Carey 2002).
- Die Ministerposten werden zwischen den Koalitionspartnern in Relation zu ihrem Stimmenanteil verteilt. Außerdem werden den jeweiligen Ministern auf der nachgeordneten Ebene (Staatssekretäre etc.) Mitglieder aus anderen Koalitionsparteien zugeordnet, um parteipolitische “Fürstentümer” zu verhindern und den “Koalitionsgeist” zu erhöhen (Rehren 1992: 71; Siavelis 2002b: 86).
- Das Koalitionskabinetts wird über das Präsidialamtsministerium (*Secretaría de la Presidencia*) koordiniert (Rehren 1993; Drago 2002), dem außerdem die Abstimmung in der parlamentarischen Arbeit zwischen der Regierung und den Regierungsfractionen obliegt (u.a. durch regelmäßige Treffen mit den Fraktionsführern).

## 6. Die Judikative

Die Judikative verfügt über eine relativ große Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive, für die Ernennung und Ablösung von Richtern sind qualifizierte Parlamentsmehrheiten notwendig. In den achtziger Jahren hat sich die Justiz – bis auf wenige Ausnahmen – den politischen Machthabern untergeordnet, die zudem versuchten, durch Pensionierungen und Neuernennungen die Ausrichtung der Justiz auch nach dem Übergang zur Demokratie zu beeinflussen. In den neunziger Jahren hat jedoch Schritt für Schritt eine grundlegende Erneuerung der Spitze der Justiz, vor allem des Obersten Gerichtshofs, stattgefunden. Zudem hat die Justiz, wie schon in anderen Zeitperioden, sich dem Zeitgeist angepasst und den politischen Machtverhältnissen Reverenz erwiesen, zugleich aber auch an politischer Unabhängigkeit gewonnen.

### 6.1 Der Oberste Gerichtshof (Corte Suprema)

Der Oberste Gerichtshof ist die letzte Instanz bei Rechtsfällen, und er kann angerufen werden, um in laufenden Verfahren darüber zu entscheiden, ob bestimmte Rechtsnormen gegen die Verfassung verstoßen. Ihm obliegen außerdem die Rechts- und die disziplinarische Aufsicht über die nachgeordneten Gerichte, die Justizverwaltung sowie die Verwaltung des Justizhaushalts. Er setzt sich aus 21 Richtern zusammen. Diese werden nach der Ver-

fassungsreform von 1997 vom Präsidenten auf der Grundlage einer Fünferliste, die der Oberste Gerichtshof zusammenstellt, und mit Zustimmung des Senats mit 2/3-Mehrheit ernannt. Bis 1997 war keine Zustimmung des Senats vorgesehen. Die Richter der nachgeordneten Instanzen werden entweder vom Obersten Gerichtshof (für die Berufungsgerichte) oder von den Berufungsgerichten (*Cortes de Apelaciones*) vorgeschlagen und vom Präsidenten ernannt. Richter werden auf Lebenszeit ernannt, müssen spätestens mit 75 Jahren in den Ruhestand gehen. Bei schweren Amtsverfehlungen können Richter des Obersten Gerichtshofs und der Berufungsgerichte nur nach Anklage durch das Abgeordnetenhaus (mit absoluter Mehrheit der Anwesenden) und Zustimmung der absoluten Mehrheit aller Senatoren des Amtes enthoben werden.

Die neue Regelung zur Ernennung von Richtern am Obersten Gerichtshof, vor allem die Notwendigkeit der Zustimmung von zwei Dritteln der Senatoren, hat dazu geführt, dass politisch oder durch einzelne Rechtsfälle (z.B. im Menschenrechtsbereich) besonders exponierte Kandidaten Schwierigkeiten haben, bestätigt zu werden. Zugleich könnte sich zukünftig eine Art politischer Proporz bei der Ernennung herausbilden, der die Mehrheitsverhältnisse im Senat und die sich daraus ergebende Notwendigkeit von Absprachen zwischen Regierung und Opposition widerspiegelt.

## 6.2 Staatsanwaltschaft (Ministerio Público)

Im Zusammenhang mit der Reform der Strafprozessordnung wurde über eine Verfassungsreform Ende der neunziger Jahre eine unabhängige Staatsanwaltschaft (*ministerio público*) geschaffen, der die Ermittlungen obliegen, die zuvor im inquisitorischen Strafverfahren von Richtern vorgenommen wurden. An der Spitze der Staatsanwaltschaft steht der Generalstaatsanwalt (*fiscal nacional*), der vom Präsidenten aus einer Fünfervorschlagsliste des Obersten Gerichtshofs ausgewählt und dem Senat zur Ernennung vorgeschlagen wird. Dieser muss dem Vorschlag mit 2/3-Mehrheit zustimmen. Der Generalstaatsanwalt wird für zehn Jahre gewählt, ohne Möglichkeit der Wiederwahl. Bei schweren Amtsverfehlungen oder Amtsunfähigkeit kann er auf Antrag des Präsidenten, des Abgeordnetenhauses oder von zehn Richtern des Obersten Gerichtshofs von diesem bei Zustimmung von 4/7 seiner Mitglieder abgesetzt werden.

### 6.3 Das Verfassungsgericht

Das Verfassungsgericht ist ein Novum in der chilenischen Verfassungsgeschichte, es war erstmals 1970 über eine Reform der damaligen Verfassung geschaffen worden. Nach dem Putsch wurde es zunächst aufgelöst, danach aber in veränderter Zusammensetzung und mit erweiterten Vollmachten wieder in der Verfassung verankert. Bereits im März 1981 nahm es seine Arbeit auf.

Dem Verfassungsgericht (Art. 81 bis 83) gehören nach der Verfassung von 1980 sieben Mitglieder an: drei Richter des Obersten Gerichtshofs, die von diesem gewählt werden, ein Anwalt, der vom Präsidenten bestimmt wird, zwei Anwälte, die vom Nationalen Sicherheitsrat ausgewählt werden, und ein Anwalt, der vom Senat (mit einfacher Mehrheit) gewählt wird. Die Mitglieder des Verfassungsgerichtes werden für acht Jahre gewählt, alle vier Jahre wird das Verfassungsgericht zum Teil erneuert.

Das Verfassungsgericht verfügt über eine relativ starke Stellung. Je nach Materie kann es von unterschiedlichen Gremien und Akteuren angerufen werden bzw. von sich aus aktiv werden. Zu seinen Aufgaben gehören:

- Es entscheidet selbsttätig über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, die die Verfassung auslegen, insbesondere die Verfassungsorgangesetze (*leyes orgánicas constitucionales*), noch bevor diese den Gesetzgebungsprozess abgeschlossen haben.
- Es entscheidet nach Anrufung durch den Präsidenten, durch eine der beiden Kammern oder durch mindestens 25% der Senatoren oder Abgeordneten über die Verfassungsmäßigkeit von einfachen Gesetzesinitiativen, Verfassungsänderungen oder internationalen Verträgen. Das Verfassungsgericht kann nur angerufen werden, solange das Gesetz noch nicht in Kraft getreten ist.<sup>39</sup> Bei Anrufung muss das Gericht innerhalb von maximal 20 Tagen ein Urteil fällen.
- Es entscheidet über die Verfassungsmäßigkeit von Dekreten oder Gesetzesdekreten des Präsidenten, wenn es dazu vom Präsidenten nach deren Ablehnung durch die *Contraloría General* angerufen wird. Im Falle von Gesetzesdekreten, die auf Ermächtigungsgesetzen basieren, können auch beide Kammern des Parlaments (oder mindestens ein Viertel ihrer Mit-

<sup>39</sup> Die weitreichenden Kontrollkompetenzen des Verfassungsgerichts über den Gesetzgebungsprozess machen aus diesem in der Sichtweise von Cumplido (2000: 329) eine "dritte Parlamentskammer".



glieder) das Verfassungsgericht anrufen, auch wenn die *Contraloría General* keinen Einspruch eingelegt hat.<sup>40</sup>

- Auf Antrag einer der beiden Parlamentskammern muss es über die Zulässigkeit von präsidentiellen Verordnungen entscheiden, wenn die betreffende Materie aus Sicht der Legislative nur über die ordentliche Gesetzgebung geregelt werden muss.
- Es entscheidet über die Verfassungsmäßigkeit politischer Bewegungen und Organisationen. Dies kann auf Antrag des Präsidenten, auf Antrag einer der beiden Kammern des Parlaments bzw. von mindestens zehn Abgeordneten und Senatoren, aber auch durch natürliche und juristische Personen erfolgen. Die Personen, die in Organisationen aktiv sind, die für verfassungswidrig erklärt werden, verlieren für fünf Jahre ihre passiven politischen Rechte.

Gegen die Entscheidungen des Verfassungsgerichts ist keine Berufung möglich, das Gericht selbst kann seine Entscheidungen korrigieren. Eine Gesetzesvorschrift, die vom Verfassungsgericht für verfassungskonform erklärt wurde, kann vom Obersten Gerichtshof bei dessen Anrufung in normalen Gerichtsverfahren nicht für nichtanwendbar, d.h. für verfassungswidrig, erklärt werden.

## 7. *Contraloría General*

Die *Contraloría General* nimmt als autonome Behörde im Hinblick auf die Staatsein- und -ausgaben (einschließlich der Gemeinden) die Funktion eines Rechnungshofs wahr. Zugleich wacht die Institution darüber, dass Dekrete und Erlasse der Exekutive (auch Gesetzesdekrete bei Ermächtigungsgesetzen) mit dem geltenden Recht (Gesetze und Verfassung) konform gehen. Der Leiter der Behörde (*Contralor General*) wird vom Präsidenten mit Zustimmung der Mehrheit der gewählten Senatoren ernannt. Er ist nicht absetzbar und kann sein Amt bis zum Alter von 75 Jahren ausüben.

Sollte der *Contralor General* ein präsidentielles Dekret zurückweisen, so kann die Exekutive mit Zustimmung (und Unterschrift) aller Minister auf dessen Umsetzung bestehen. In diesem Fall übermittelt der *Contralor General* eine Kopie des entsprechenden Dekrets an das Abgeordnetenhaus. Stellt der *Contralor General* bei Dekreten einen Verfassungsverstoß oder Un-

---

<sup>40</sup> Das Verfassungsgericht übt in dieser Hinsicht auch eine Kontrolle über die *Contraloría General* aus (vgl. Cumplido 2000: 329).

stimmigkeiten zwischen dem verkündeten und dem verabschiedeten Gesetztext fest, so kann der Präsident gegen seine ablehnende Entscheidung nur das Verfassungsgericht anrufen.

## 8. Die Zentralbank

Ausgehend von der Grundidee der herrschenden Militärs bei der Verfassungsgebung, den politischen Entscheidungsprozess und vor allem die Wirtschaftspolitik zu "entpolitisieren" und stärker "technischen" Kriterien zu unterwerfen, war Chile eines der ersten Länder in Lateinamerika, das in der Verfassung eine politisch unabhängige Zentralbank vorsieht,<sup>41</sup> der es nach der Verfassung untersagt ist, Kredite an die Regierung zu gewähren. Nach dem Ausführungsgesetz wacht die Zentralbank über die Währungsstabilität und den internen wie externen Zahlungsverkehr. Ihr Leitungsgremium, der Zentralbankrat, setzt sich aus fünf Mitgliedern zusammen, die vom Präsidenten für eine Amtszeit von zehn Jahren mit Zustimmung des Senats ernannt werden. Die Ernennung erfolgt zeitlich versetzt – jeweils alle zwei Jahre ein Direktoriumsmitglied –, mit der Möglichkeit der Wiederernennung. Einzelne oder alle Mitglieder des Zentralbankrates können vom Präsidenten mit Zustimmung der Mehrheit der Senatoren ihres Amtes enthoben werden, wenn sie durch ihre Handlungen gegen den Auftrag der Zentralbank verstoßen haben und dadurch ein direkter und signifikanter wirtschaftlicher Schaden entstanden ist. Der Staatspräsident ernennt den Präsidenten des Zentralbankrates (unter seinen Mitgliedern) für eine Amtszeit von fünf Jahren, mit der Möglichkeit der Wiederernennung.

## 9. Bewertung der Verfassung

Es ist nicht einfach, eine Bewertung der chilenischen Verfassung vorzunehmen. In der Verfassungspraxis spiegeln sich die Intentionen der Verfassungsgeber wie auch die jeweilige politische Krätekonstellation wider. Die Verfassung gibt dem Präsidenten zur Aufrechterhaltung der bestehenden wirtschaftlichen und politischen Ordnung – und für Politiken, die diesen Rahmen ausfüllen – eine sehr starke Stellung. Er ist aber in seinem Handlungsspielraum eingeschränkt, wenn er den gesellschaftspolitischen und/oder

---

<sup>41</sup> Die unabhängige Stellung der Zentralbank gründet mittlerweile auf einen breiten politischen Konsens. So heißt es beispielsweise in einem ansonsten kritischen Kommentar zur Verfassung von 1980: "... die in ökonomischen und finanziellen Fragen autonome Institution ist aus unserer Sicht unverzichtbar" (Cumplido 2000: 331).

politisch-institutionellen Status quo verändern will. Auch die Tatsache, dass die chilenischen Präsidenten in den neunziger Jahren einer Koalitionsregierung vorstanden und zeitweilig gegen eine oppositionelle Mehrheit in der zweiten Kammer regieren mussten, hat ihre Macht begrenzt.

Der starke institutionelle und machtpolitische Zwang zur Kompromiss-suche hat sich in den neunziger Jahren überwiegend stabilisierend auf die chilenische Demokratie ausgewirkt, da auch die Opposition (und Anhänger des ehemaligen Militärregimes) über Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess verfügten, ohne eine grundsätzliche Blockadepolitik zu betreiben. Dies war aber nur möglich, weil sich die Regierungskoalition (und ehemalige Opposition zum Militärregime) in ihrer ordnungspolitischen Ausrichtung an die Oppositionsparteien angenähert hat.

Es lässt sich argumentieren, dass die politische Stabilität und damit verbunden der relative Erfolg der politischen Institutionen in Chile darauf zurückzuführen ist, dass Letztere zwar nicht den demokratischen Idealen entsprechen, dafür aber die gesellschaftlichen Macht- und Kräfteverhältnisse widerspiegelt haben.<sup>42</sup> Es war nicht zuletzt der Kongress, wo es aufgrund der institutionellen Zwänge zu einer Kooperation und teilweisen Integration von Segmenten der politischen Elite des autoritären Regimes, Teilen der alten demokratischen Elite aus der Zeit vor dem Putsch und von einigen neuen Akteuren, die Kampf gegen die Diktatur entstanden waren, gekommen ist. Der Erfolg der demokratischen Institutionen in den neunziger Jahren ist auf die Annäherung zwischen zuvor antagonistischen Kräften zurückzuführen. Diese Entwicklung wurde durch die Zwänge des Transitionsprozesses induziert und durch die nicht so demokratischen Elemente der Verfassung, wie die ernannten Senatoren, verstärkt.

Aufgrund der Intentionen der Verfassungsgeber, den sozioökonomischen Status quo zu bewahren, enthält die Verfassung viele Elemente der *checks and balances* – u.a. eine starke und unabhängige Justiz und Verfassungsgerichtsbarkeit –, die potenziell einem Machtmissbrauch vorbeugen und ein Regieren mit knappen Mehrheiten erschweren. Vor dem Hintergrund der in den achtziger und neunziger Jahren in Lateinamerika zu verzeichnenden Tendenz einer übermäßigen Konzentration von Entscheidungsmacht in der Exekutive oder hin zu “illiberalen” Demokratien sind Elemente zur Macht-

---

<sup>42</sup> Insofern widersprechen wir einer entgegengesetzten Interpretation, wie sie etwa von Siavelis (2000a: 44) vorgetragen wird, die eine Inkongruenz zwischen der chilenischen Gesellschaft und ihren politischen Institutionen postuliert und darin einen Destabilisierungsfaktor für die Demokratie sieht.

begrenzung grundsätzlich zu begrüßen. Gleiches gilt für den Zwang zur Konsensbildung und zur Suche nach breiten Mehrheiten im Gesetzgebungsprozess. In den achtziger und neunziger Jahren war in anderen lateinamerikanischen Ländern häufig kritisiert worden, dass wichtige Wirtschaftsreformen am Parlament vorbei (durch präsidentielle Dekrete) oder mit knappen Mehrheiten verabschiedet worden waren. Im chilenischen Fall zeigt sich aber auch, dass die in die Verfassung eingebauten Kontrollmechanismen nicht politisch neutral sind, sondern ein zuvor diktatorisch durchgesetztes Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell nachfolgend gegen Veränderungen absichern sollen.

Mit dem Prinzip einer demokratischen Gewaltenkontrolle auf Dauer nicht vereinbar ist das große Gewicht, das die Verfassung demokratisch nicht gewählten Parlamentariern im Senat und insgesamt dem Militär einräumt. Es widerspricht dem Prinzip der Unterordnung der Militärs unter die zivile Gewalt, dass die Militärs mit dem Nationalen Sicherheitsrat über ein paritätisch besetztes Gremium verfügen, welches u.a. zwei Mitglieder des Verfassungsgerichtes ernennt, und dass vier ehemalige Oberkommandierende als Interessenwahrer der Streitkräfte im Senat sitzen.

#### **10. Ansehen der politischen Institutionen in der öffentlichen Meinung**

Mittlerweile (2004) wurden bereits drei Präsidenten demokratisch gewählt, und bereits vier Mal wurden Wahlen zum Kongress durchgeführt. Im Jahr 2005 werden erstmals seit 1993 wieder beide Wahlen zusammenfallen und die neue chilenische Demokratie wird dann mit 16 Jahren eine genauso lange Dauer aufweisen wie die gesamte Pinochet-Diktatur. In der Außenwahrnehmung wird die chilenische Demokratie im lateinamerikanischen Vergleich sehr positiv bewertet. Nach dem Freiheitsindex von *Freedom House* gehört Chile neben Costa Rica, Panama und Uruguay zu den Ländern, in denen die bürgerlichen und politischen Freiheitsrechte am umfassendsten verwirklicht sind<sup>43</sup> – trotz der „autoritären Enklaven“<sup>44</sup> in der Verfassung. Auch im Hinblick auf die wirtschaftliche und soziale Leistungsbilanz (sieht man von der Einkommensverteilung ab) steht Chile im lateinamerikanischen Vergleich sehr gut da.

---

<sup>43</sup> Siehe auch die Bewertung bei Altman/Pérez-Linán (2002).

<sup>44</sup> Dieser Begriff wurde von Manuel Antonio Garretón in die politische und akademische Diskussion eingeführt, um die autoritären Elemente in der chilenischen Verfassung zu beschreiben.

Tabelle 1: Freiheitsindex von *Freedom House* 1990-2003

Land	1990-1991			1995-1996			2002-2003		
	P	B	FG	P	B	FG	P	B	FG
Argentinien	1	3	F	2	3	F	3	3	TF
Bolivien	2	3	F	2	4	TF	2	3	F
Brasilien	2	3	F	2	4	TF	2	3	F
Chile	2	2	F	2	2	F	2	1	F
Costa Rica	1	1	F	1	2	F	1	2	F
Dom. Rep.	2	3	F	4	3	TF	2	2	F
Ecuador	2	2	F	2	3	F	3	3	TF
El Salvador	3	4	TF	3	3	TF	2	3	F
Guatemala	3	4	TF	4	5	TF	4	4	TF
Honduras	2	3	F	3	3	TF	3	3	TF
Kolumbien	3	4	TF	4	4	TF	4	4	TF
Kuba	7	7	NF	7	7	NF	7	7	NF
Mexiko	4	4	TF	4	4	TF	2	2	F
Nikaragua	3	3	TF	4	4	TF	3	3	TF
Land	1990-1991			1995-1996			2002-2003		
	P	B	FG	P	B	FG	P	B	FG
Panama	4	2	TF	2	3	F	1	2	F
Paraguay	4	3	TF	4	3	TF	4	3	TF
Peru	3	4	TF	5	4	TF	2	3	F
Uruguay	1	2	F	2	2	F	1	1	F
Venezuela	1	3	F	3	3	TF	3	4	TF

P = Politische Rechte; B = Bürgerrechte Freiheitsgrad; (FG): F = frei; TF = teilweise frei; NF = nicht frei; Skala von 1 (hohes Ausmaß an Freiheit) bis 7 (geringes Ausmaß an Freiheit)  
 Quelle: *Freedom House* <<http://www.freedomhouse.org>>.

Wie zufrieden sind die Bürger und Bürgerinnen in Chile mit den politischen Institutionen? Welche politische Legitimität schreiben sie den Institutionen zu? Gleich zu Beginn der augenblicklichen Demokratiephase kam den politischen Institutionen, vor allem dem Kongress, ein hohes Ausmaß an Legitimität zu. Nach einer Meinungsumfrage der *Corporación Participa* waren 1991 drei von vier Chilenen der Meinung, dass die Handlungen des Kongresses die Demokratie stärken und über die Hälfte glaubte, dass der Kongress gut funktioniere. Aber diese anfänglich sehr positive Wahrnehmung der Arbeit des Parlaments veränderte sich in den folgenden Jahren.

Von Anfang an zeigten sich Defizite im Bereich der politischen Repräsentation. Schon im Jahr 1993 waren drei Viertel der Befragten der Meinung, dass sich die Parlamentarier nur während der Wahlzeit um die Bürger kümmern, weniger als ein Fünftel schrieb den Abgeordneten eine gute Arbeit zu und weniger als ein Drittel fühlte sich durch die Abgeordneten repräsentiert.

**Tabelle 2: Beitrag des Kongresses zur Demokratieentwicklung 1991-1994**  
(Antworten in %)

	1991	1992	1993	1994
<b>Beitrag zur Stärkung der Demokratie</b>				
stärkt	75,8	--	--	55,1
schwächt	11,5	--	--	9,7
weder noch	12,1	--	--	28,1
weiß nicht/keine Antwort	0,6	--	--	7,1
<b>Fähigkeit zur Lösung von Problemen beizutragen</b>				
trägt zur Lösung bei	71,5	51,1	52,3	42,8
	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
<b>Funktionsweise des Kongresses (% einverstanden/sehr einverstanden)</b>				
Der Kongress funktioniert gut	54,7	43,0	44,2	37,5
Die Parlamentarier kümmern sich nur bei den Wahlen um die Bürger	54,8	74,7	74,1	74,9
Es sollte mehr Kontakte zwischen den Bürgern und dem Kongress geben	79,8	85,5	82,5	85,5
Bürgern wie mir helfen die Gesetze nicht	40,9	44,4	37,3	39,4
<b>Evaluierung der Arbeit der Abgeordneten im Wahlbezirk</b>				
Sie machen es gut	--	--	19,7	17,1
Sie machen es schlecht	--	--	9,4	10,2
Sie machen es durchschnittlich	--	--	46,9	45,0
Ich weiß nicht richtig, was sie machen	--	--	20,3	23,5
weiß nicht/keine Antwort	--	--	3,7	4,3
<b>Repräsentation der Interessen der Bürger (Abgeordnete)</b>				
repräsentieren die Interessen	--	--	36,4	31,1
repräsentieren die Interessen nicht	--	--	43,5	50,8
haben den Interessen geschadet	--	--	4,5	5,8
weiß nicht/keine Antwort	--	--	15,6	12,0

Quelle: Garretón/Lagos/Méndez (1991-1994).

In den nachfolgenden Jahren hat sich die Distanz der Bürger zu den politischen Institutionen eher vergrößert. Nimmt man die Umfragedaten des *Latinobarómetro* so waren im Jahresdurchschnitt 1996 bis 2003 nur rund 30% der Chilenen mit der Funktionsweise der Demokratie zufrieden. Im Vergleich mit den Nachbarländern im Cono Sur sind die Chilenen damit weniger unzufrieden als die Brasilianer, aber deutlich unzufriedener als die Uruguayer und auch weniger zufrieden – mit Ausnahme der Krisenjahre 2001/2002 – als die Argentinier.

**Tabelle 3: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie (1996-2003) im südlichen Lateinamerika**

Anteil in % der Befragten, die sich "zufrieden" oder "sehr zufrieden" mit der Funktionsweise der Demokratie äußerten

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003
Argentinien	34	42	49	46	20	8	34
Brasilien	20	23	27	18	21	21	28
Chile	27	37	32	35	23	27	33
Uruguay	52	64	68	69	55	53	43

Quelle: *Latinobarómetro* 1996-2003.

Fragt man nach dem Vertrauen in die politischen Institutionen, so schneiden vor allem die beiden Kammern des Parlaments,<sup>45</sup> aber auch die Justiz und vor allem die Parteien sehr schlecht ab. Die Exekutive stößt auf mehr Vertrauen, kann aber auch mit keinen überzeugenden Werten aufwarten.

<sup>45</sup> In den vergangenen vier Jahren (1999-2002) waren im Durchschnitt 80% der Befragten "etwas" oder "nicht sehr" zufrieden mit der Arbeit des Senats und des Abgeordnetenhauses. Im Jahr 2002 äußerten nur 39% der befragten Chilenen, dass sie die Entscheidungen des Kongresses betreffen, 54% meinten, dass diese sie "wenig" oder "nicht" betreffen (CERC 2002).

**Tabelle 4: Vertrauen in politische Institutionen (1996-2003)**

**Frage:** Ich werde Ihnen den Namen einiger Institutionen nennen. Können Sie mir sagen, wie viel Vertrauen Sie in jede von ihnen haben? (Summe: "viel" und "ziemlich viel" Vertrauen)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Regierung	35	27	30	27	45	37	40
Senat	27	16	22	18	26	22	14
Abgeordnetenhaus	26	20	21	15	22	12	11
Politische Parteien	14	14	14	10	15	10	4
Justiz	25	16	22	18	26	22	14
zum Vergleich:							
<i>Carabineros</i>	40	40	39	38	47	45	55
Kath. Kirche	60	66	63	63	61	52	52
Zentralbank	50	44	41	29	44	44	45

Quelle: CERC (2002).

Allerdings würde dem chilenischen politischen System etwas Sauerstoff im Hinblick auf die Stärkung des politischen Wettbewerbs und die Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten der Bürger gut tun, und der Abbau "autoritärer Enklaven" könnte sicherlich auch zu einer Legitimationssteigerung des politischen Systems beitragen. Wie sehen vor dem Hintergrund die Chancen für eine Verfassungsreform aus, wo liegen die Hemmnisse?

## 11. Probleme der Verfassungsreform

Den Intentionen der Militärs entsprechend, nach einer demokratischen Öffnung den wirtschaftlichen und politischen Status quo zu zementieren, wurden die rechtlichen Voraussetzungen für eine Verfassungsreform sehr hoch gesteckt, auch wenn sie durch die Verfassungsreform von 1989 leicht abgemildert wurden. Beide Kammern des Kongresses wie auch der Präsident können eine Verfassungsreform einleiten. Der entsprechende Gesetzentwurf bedarf der Zustimmung von 3/5 der Abgeordneten und Senatoren. Artikel, welche die Grundrechte und Grundprinzipien der Verfassung, das Verfassungsgericht, die Streitkräfte und den Nationalen Sicherheitsrat oder die Reform der Verfassung betreffen, müssen mit einer 2/3-Mehrheit verabschiedet werden. Wird eine Verfassungsreform von beiden Kammern in getrennten Sitzungen angenommen, dann müssen nach 60 Tagen beide Kammern in gemeinsamer Sitzung mit einfacher Mehrheit noch einmal dem Reformgesetz zustimmen, das danach dem Präsidenten zugeleitet wird. Die-



ser kann die Verfassungsreform insgesamt ablehnen oder in Teilen modifizieren (in diesem Fall müssen beide Kammern mit 3/5-Mehrheit den Veränderungen zustimmen). Der Kongress kann mit einer 2/3-Mehrheit das Veto des Präsidenten überstimmen,<sup>46</sup> der dann entweder die Verfassungsreform in der vom Kongress verabschiedeten Fassung verkünden oder die Bürger in einem Plebiszit über die unterschiedlichen Vorschläge von Kongress und Präsident entscheiden lassen muss. Damit verfügt der Präsident bei Verfassungsreformen über eine außerordentlich starke Stellung.

Während der neunziger Jahre scheiterten insgesamt drei Versuche der Regierung, eine Verfassungsreform zur Beseitigung antidemokratischer Enklaven in der Verfassung durchzubringen. Nach dem erneuten, wenn auch knappen Wahlsieg des Kandidaten der *Concertación*, Ricardo Lagos, bei den Wahlen im Dezember/Januar 1999/2000, und der Erkenntnis für die politische Rechte, dass sie mit einem moderaten Kandidaten, der sich von Vergangenheit abgrenzt (in diesem Fall erleichtert durch die erzwungene Abwesenheit General Pinochets aufgrund seiner zeitweiligen Inhaftierung in London), größere Chancen besitzt, die Präsidentschaftswahlen zu gewinnen, sind die Chancen gewachsen, durch eine umfassende Verfassungsreform den Transitionsprozess zum Abschluss zu bringen; zumal sich nicht alle zunächst vor allem die Opposition begünstigenden Verfassungselemente – wie z.B. die ernannten Senatoren oder die Ex-Präsidenten als Senatoren auf Lebenszeit – weiterhin in dieser Weise auswirken.

Umfang und Inhalte einer zukünftigen Reform sind nur in Teilen absehbar. Als sicher kann die Abschaffung der ernannten Senatoren gelten, wie möglicherweise auch des Rechtes ehemaliger Präsidenten als Senatoren auf Lebenszeit in diese Parlamentskammer einzuziehen. Möglich erscheint auch eine Reduzierung der Bedeutung des Nationalen Sicherheitsrates, einschließlich seines Rechtes, zwei Verfassungsrichter zu ernennen. Auf Konsens dürfte auch eine Stärkung der Kontrollkompetenzen des Abgeordnetenhauses gegenüber der Exekutive stoßen. Schwieriger dürfte sich eine Stärkung der Kompetenzen des Präsidenten gegenüber den Streitkräften (z.B. im Hinblick auf Ernennung und Ablösung der Oberkommandierenden) oder eine Reform des Wahlrechts (Ausnahme: Abschaffung der Wahlpflicht), das zum Teil in der Verfassung vorgegeben ist, gestalten. Die Chancen für eine Wahlrechts-

---

<sup>46</sup> Bei einem Teilveto mit der für die Verabschiedung der Reform notwendigen Mehrheit, die von den betroffenen Verfassungsartikeln abhängt, von 2/3 oder 3/5 der Abgeordneten und Senatoren.

reform hängen letztlich von einem nüchternen Nutzen-Kosten-Kalkül der beteiligten und betroffenen Parteien ab.

### Literaturverzeichnis

Der jeweils aktuelle Verfassungstext und die Ausführungsgesetze zur Verfassung (*leyes orgánicas constitucionales*) können über die Homepage der Bibliothek des chilenischen Kongresses <<http://www.congreso.cl>> abgerufen werden.

Abranches, Sérgio Henrique H. de (1988): "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". In: *Dados. Revista de Ciências Sociais* 31 (1), S. 8-34.

Agor, Weston (1971): *The Chilean Senate. Internal Distribution of Influence*. Austin/London.

Altman, David/Pérez-Linán, Aníbal (2002): "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries". In: *Democratization* 9 (2), S. 85-100.

Arancibia, Patricia/de la Maza, Isabel C. (2003): *Matthei. Mi testimonio*. Santiago de Chile.

Baldez, Lisa/Carey, John M. (1999): "Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons From General Pinochet's Constitution". In: *American Journal of Political Science* 43.1, S. 29-55.

Barros, Robert (2001): "Personalization and Institutional Constraints: Pinochet, the Military Junta, and the 1980 Constitution". In: *Latin American Politics and Society* 43.1, S. 5-28.

— (2002): *Constitutionalism and Dictatorship. Pinochet, the Junta and the 1980 Constitution*. Cambridge.

BID (*Banco Interamericano de Desarrollo*) (2000): *Desarrollo más allá de la economía: Informe de progreso económico y social en América Latina*. Washington, D.C.

Braatz, Manfred (1993): Demokratie in Chile? Eine Untersuchung des gegenwärtigen Staats- und Verwaltungsrechts der Republik Chile unter Berücksichtigung der Verfassungsänderungen vom 30. Juli 1989. In: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*. NF, Bd. 41, Tübingen, S. 497-546.

Brahm, Maria Luisa (1997): "El caso del parlamento chileno". In: *Seminario y Encuentro Iberoamericana sobre Modernización y Reforma Parlamentaria*. 2 Bde., Valparaíso.

Bronfman, Alan/De la Fuente, Felipe/Parada, Fernando (1993): *El Congreso Nacional. Estudio Constitucional, Legal y Reglamentario*. Valparaíso.

Carey, John M. (2002): "Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s". In: Morgenstern, Scott/Nacif, Benito, S. 222-253.

Carey, John M./Shugart, Matthew Soberg (Hrsg.) (1998): *Executive Decree Authority*. Cambridge, S. 334.

Carey, John M./Siavelis, Peter (2003): "El 'seguro' para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la Concertación". In: *Estudios Públicos* 90, S. 5-27.

CERC (2002): *Informe de prensa sobre temas económicos y políticos, septiembre 2003*. Santiago de Chile <<http://www.cerc.cl>>.

Chasqueti, Daniel (2003): "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". In: Lanzaro, Jorge, S. 319-359.

- Cortes, Raúl (1998): *Informe sobre la actividad legislativa en 1997 (Libertad y Desarrollo. Programa Legislativo. Serie de Opinión)*. Santiago de Chile.
- Cox, Gary W./Morgenstern, Scott (2002): "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". In: Morgenstern, Scott/Nacif, Benito, S. 446-468.
- Cumplido, Francisco (2000): "Los enclaves autoritarios en la Constitución chilena de 1980 y sus efectos en el régimen político". In: CIEDLA, *Anuario de Derecho Constitucional. Edición 2000*. Buenos Aires, S. 317-332.
- Deheza, Grace Ivana (1998): "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur". In: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario, S. 151-169.
- Drago, Mario (2002): "Coordinación de las Oficinas de la Presidencia y de las Relaciones Interministeriales". In: Tomassini, Luciano/Armijo, Marianela (Hrsg.): *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafío*. Santiago de Chile, S. 59-104.
- Durruty, Ana Victoria (2000): "Enterradas Vivas. ¿Por qué Nadie Habla de las Refomas Constitucionales?". In: *El Mercurio*, 1.10.2000 (Reportajes), Internetausgabe: <[http:// www.emol.com](http://www.emol.com)>.
- Ensalaco, Mark (1994): "In with the New, Out with the Old? The Democratising Impact of Constitutional Reform in Chile". In: *Journal of Latin American Studies* 26.2, S. 409-429.
- Escobar, Santiago (1997): "La asesoría parlamentaria en Chile". In: Leiva, Luciano (Hrsg.): *El fortalecimiento del poder legislativo*. Santa Fe, S. 83-98.
- Fernández, Mario (1991): "El Primer Ministro dentro del sistema presidencial. Una Propuesta para Chile". In: Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.): *Presidencialismo versus Parlamentarismo en América Latina*. Caracas, S. 129-150.
- (1998): "El sistema político chileno. Características y tendencias". In: Toloza, Cristián/Lahera, Eugenio (Hrsg.): *Chile en los noventa*. Santiago de Chile, S. 27-52.
- Frei, Eduardo et al. (1970): *Reforma Constitucional 1970*. Santiago de Chile.
- Garcés, Joan E. (1976): *Allende & l'Experience Chilienne*. Paris.
- Garretón, Manuel Antonio (2003): "La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy". In: Lanzaro, Jorge, S. 189-202.
- Garretón, Manuel Antonio/Lagos, Marta/Méndez, Roberto (1991-1994): *Los Chilenos y la Democracia. La opinión pública 1991-1994*. 4 Bde, Santiago de Chile.
- Gil, Federico (1966): *The Political System of Chile*. Boston.
- Guzmán, Eugenio (1991): "Reflexiones sobre el sistema binominal". In: *Estudios Públicos* 51, S. 303-325.
- Huneus, Carlos (2000): *El Régimen de Pinochet*. Santiago de Chile.
- Kornbluh, Peter (2003): *The Pinochet File*. New York.
- Krumwiede, Heinrich-W./Nolte, Detlef (1988): *Chile: Auf dem Rückweg zur Demokratie?* Baden-Baden.
- (2000): *Die Rolle der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas*. Hamburg.
- Lanzaro, Jorge (1998): "Uruguay: Las alternativas de un presidencialismo pluralista". In: *Revista Mexicana de Sociología* 60.2, S. 187-218.
- Lanzaro, Jorge (Hrsg.) (2003): *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones en América Latina*. 2. Aufl., Buenos Aires.

- Larroulet, Cristian (2001): "La Constitución 20 Años Después. Evaluación y Propuestas". In: *El Mercurio*, 11.3.2001 (Reportajes), Internetausgabe: <<http://www.emol.com>>.
- Libertad y Desarrollo (2000): "Balance Legislativo Período Presidencial 1994-2000". In: *Temas Públicos* 483.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London.
- Limongi, Fernando/Figueiredo, Argelina (1998): "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão". In: *Lua Nova. Revista de Cultura e Política* 44, S. 81-106.
- Linz, Juan (1994): "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?". In: Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Hrsg.), Bd. I, S. 3-87.
- (1996a): "The Perils of Presidentialism". In: Diamond, Larry/Plattner, Marc F. (Hrsg.): *The Global Resurgence of Democracy*. 2. Aufl., Baltimore/London, S. 124-142.
- (1996b): "The Virtues of Parliamentarism". In: Diamond, Larry/Plattner, Marc F. (Hrsg.): *The Global Resurgence of Democracy*. 2. Aufl., Baltimore/London, S. 154-161.
- Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Hrsg.) (1994): *The Failure of Presidential Democracy*. 2 Bde., Baltimore/London.
- Londregan, John B. (2000): *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Cambridge/New York.
- Mainwaring, Scott (1993): "Presidentialism, Multipartism, and Democracy. The Difficult Combination". In: *Comparative Political Studies* 26.2, S. 198-228.
- Mainwaring, Scott/Shugart, Matthew Soberg (Hrsg.) (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge.
- Metcalf, Lee Kendall (2000): "Measuring Presidential Power". In: *Comparative Political Studies* 33.5, S. 660-685.
- Morgenstern, Scott (2002): "Explaining Legislative Politics in Latin America". In: Morgenstern, Scott/Nacif, Benito, S. 413-445.
- Morgenstern, Scott/Nacif, Benito (Hrsg.) (2002): *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge.
- Negretto, Gabriel L. (2003): "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina". In: *Revista Mexicana de Sociología* 65.1, S. 41-76.
- Nogueira, Humberto (1997): "El control parlamentario en Chile". In: *Contribuciones* 14.4, S. 7-34.
- Nohlen, Dieter (2003): *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México.
- Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.) (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas.
- Nolte, Detlef (1999): "Alianzas electorales y coaliciones de gobierno como símbolos del cambio político en América Latina". In: *Revista Argentina de Ciencia Política* 3, S. 11-26.
- (2002): *Radiografía del Senado de Chile: informe de la encuesta 2002* (Arbeitspapier des Instituts für Iberoamerika-Kunde Nr. 8). Hamburg. <<http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/arbeitspapiere/arbeitspapiereIIK8.pdf>>.

- (2003): “El Congreso chileno en perspectiva comparada: Una visión diacrónica, sincrónica y desde las relaciones entre los poderes”. In: *Revista de Ciencia Política* 2/2003, Santiago de Chile.
- Nolte, Detlef/Llanos, Mariana (2004): *Zur Ausprägung lateinamerikanischer Zweikammersysteme*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/2004.
- Nolte, Detlef/Sánchez, Francisco (2003): “El Senado chileno: pautas de representación política y perfil ideológico”. In: *Anuario FLACSO* 2003. Santiago de Chile.
- Oelckers, Osvaldo (1993): “La asesoría legislativa en Chile”. In: Bertelsen, Raúl et al.: *Diagnóstico histórico jurídico del poder legislativo en Chile 1960-1990*. Valparaíso.
- Payne, Mark et al. (2002): *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Washington D.C.
- Rabkin, Rhoda (1996): “Redemocratization, Electoral Engineering and Party Strategies in Chile: 1989-1995”. In: *Comparative Political Studies* 29.3, S. 35-356.
- Radseck, Michael (2000): “Die Wahl des Sozialisten Lagos zum Präsidenten in Chile: Hintergründe und Perspektiven”. In: *Brennpunkt Lateinamerika* 03-2000.
- (2002): *Verfassungswächter in Uniform? Militär und Politik im Chile der neunziger Jahre*. Freiburg.
- Rahat, Gideon/Sznajder, Mario (1998): “Electoral Engineering in Chile: the Electoral System and Limited Democracy”. In: *Electoral Studies* 17.4, S. 429-442.
- Rehren, Alfredo (1992): “Liderazgo presidencial y democratización en el Cono Sur de América latina”. In: *Revista de Ciencia Política* 14.1, S. 63-87.
- (1993): “La Presidencia en el gobierno de la Concertación”. In: *Estudios Sociales* 75, S. 15-38.
- Samuels, David J./Shugart, Matthew Soberg (2003): “Presidentialism, Elections and Representation”. In: *Journal of Theoretical Politics* 15.1, S. 33-60.
- Shugart, Matthew Soberg/Carey, John M. (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge.
- Shugart, Matthew Soberg/Haggard, Stephan (2001): “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”. In: Haggard, Stephan/McCubbins, Matthew D. (Hrsg.): *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge, S. 64-104.
- Siavelis, Peter M. (1997): “Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment”. In: Mainwaring, Scott/Shugart, Matthew Soberg (Hrsg.), S. 321-362.
- (2000a): *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. University Park, Pennsylvania.
- (2000b): “Disconnected Fire Alarms and Ineffective Police Patrols: Legislative Oversight in Postauthoritarian Chile”. In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42.1, S. 71-98.
- (2002a): “Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile”. In: Morgenstern, Scott/Nacif, Benito (Hrsg.), S. 79-111.
- (2002b): “Coalitions, Voters and Party System Transformation in Post-authoritarian Chile”. In: *Government and Opposition* 37.1, S. 76-105.
- Siavelis, Peter M./Valenzuela, Arturo (1996): “Electoral Engineering and Democratic Stability: The Legacy of Authoritarian Rule in Chile”. In: Lijphart, Arend/Waisman, Carlos (Hrsg.): *Institutional Design in New Democracies*. Boulder, Col., S. 77-100.

- Snyder, Richard/Samuels, David (2001): "Devaluing the Vote in Latin America". In: *Journal of Democracy* 12.1, S. 146-159.
- Thayer, William (1995): *El Senado en el presidencialismo y el parlamentarismo. Evolución institucional y desafíos*. 2. Aufl., Valparaíso.
- Thiery, Peter (2000): *Transformation in Chile. Institutioneller Wandel, Entwicklung und Demokratie 1973-1996*. Frankfurt/Main.
- Valenzuela, Arturo (1994): "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government". In: Linz, Juan/Valenzuela, Arturo, Bd. II, S. 91-150.
- Valenzuela, Arturo/Wilde, Alexander (1979): "Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress". In: Smith, Joel/Musolf, Lloyd D. (Hrsg.): *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*. Durham, S. 189-215.
- Valenzuela, J. Samuel (1998): "La constitución de 1980 y el inicio de la redemocratización en Chile". In: Di Tella, Torcuato S. (Hrsg): *Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos*. Buenos Aires, S. 149-218.
- Weeks, Gregory (2003): *The Military and Politics in Postauthoritarian Chile*. Tuscaloosa/London.
- Wehr, Ingrid (2002): "Koalitionen im postautoritären Chile". In: *Lateinamerika Analysen* 3, S. 125-148.